



Pravna fakulteta
Univerza v Ljubljani
100



Zavod Republike Slovenije
za zaposlovanje

OVIRE PRI KOORDINACIJI SISTEMOV SOCIALNE VARNOSTI MED DRŽAVAMI ČLANICAMI EU NA PODROČJU DENARNIH NADOMESTIL ZA PRIMER BREZPOSELNOSTI

NAROČNIK: ZAVOD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAPOSLOVANJE

Doc. Dr. Luka Mišič, As. Sara Bagari, Prof. Dr. Grega Strban

PRAVNA FAKULTETA UNIVERZE V LJUBLJANI | OKTOBER 2020



KAZALO VSEBINE

SEZNAM KRATIC	2
1. UVOD	3
2. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED	7
2.1 Slovenska ureditev	7
2.2 Avstrijska ureditev	22
2.3 Italijanska ureditev	26
3. KRATEK ZGODOVINSKI PREGLED	30
4. UREDBA (ES) 883/2004 IN UREDBA (ES) 987/2009	33
4.1 Osebna in stvarna veljavnost.....	33
4.2 Temeljna načela	35
4.2.1 Načelo enakega obravnavanja	35
4.2.2 Načelo uporabe zakonodaje ene države članice	36
4.2.3 Načelo ohranitve pravic v nastajanju	40
4.2.4 Načelo ohranitve pridobljenih pravic.....	42
4.2.5 Načelo dobrega upravnega sodelovanja	42
5. POSEBNA PRAVILA ZA DAJATVE ZA PRIMER BREZPOSELNOSTI.....	43
5.1 Pravila o pristojnosti.....	43
5.1.1 Položaj obmejnega in drugega čezmejnega delavca.....	44
5.1.2 Položaj atipičnega obmejnega delavca	49
5.1.3 Predvideni izzivi.....	49
5.1.3.1 Opredelitev prebivališča	50
5.1.3.2 Sprememba pristojne države članice.....	51
5.1.3.3 Predlagane spremembe zakonodaje	52
5.2 Seštevanje obdobj	56
5.2.1 Upoštevna obdobja.....	58
5.2.2 Zadnje izpolnjeno obdobje zavarovanja	61
5.2.3 Predvideni izzivi.....	62
5.2.3.1 Neupoštevanje obdobj iz druge države članice	62
5.2.3.2 Neupoštevanje kratkih obdobj v pristojni državi članici	63
5.2.4 Predlagane spremembe zakonodaje	64
5.3 Izračun dajatev	67

5.3.1	Predvideni izzivi.....	67
5.3.2	Predlagane spremembe zakonodaje.....	68
5.4	Povračilo stroškov.....	68
5.4.1	Predvideni izzivi.....	70
5.4.2	Predlagane spremembe zakonodaje.....	70
5.5	Izvoz dajatev.....	70
5.5.1	Predvideni izzivi.....	71
5.5.2	Predlagane spremembe zakonodaje.....	72
6.	ANALIZA ODGOVOROV.....	74
6.1	Slovenija.....	76
6.2	Avstrija.....	79
6.3	Italija.....	81
7.	SKLEP: IDENTIFIKACIJA KLJUČNIH IZZIVOV IN PREDLAGANE REŠITVE ...	83
8.	LITERATURA.....	98
9.	DODATEK.....	101
9.1	VPRAŠALNIK O KOORDINACIJI DNPB: AVSTRIJA.....	101
9.2	VPRAŠALNIK O KOORDINACIJI DNPB: ITALIJA.....	115
9.3	VPRAŠALNIK O KOORDINACIJI DNPB: SLOVENIJA.....	129

SEZNAM KRATIC

Denarno nadomestilo za primer brezposelnosti = DNPB

Država članica = DČ

Evropska Komisija = EK

Evropska unija = EU

Evropski organ za delo = ELA

Evropski portal za zaposlitveno mobilnost = EURES

Pogodba o delovanju Evropske unije = PDEU

Sodišče Evropske unije = SEU

Zavarovanje za primer brezposelnosti = ZPB

Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije = ZRSZ

1. UVOD

Raziskavo »Ovire pri koordinaciji sistemov socialne varnosti med državami članicami EU na področju denarnih nadomestil za primer brezposelnosti« na podlagi javnega naročila z oznako NMVRAZ-9/2019, objavljenega na Portalu javnih naročil pri Uradnem listu RS, št. JN000986/2020-W01, z dne 18. 2. 2020, naročnika Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, je izvedla Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani (za njo doc. dr. Luka Mišič, as. Sara Bagari in prof. dr. Grega Strban, vsi s Katedre za delovno in socialno pravo).

Raziskava je bila izvedena v okviru projekta »Razvoj storitev za pospeševanje transnacionalne mobilnosti delovne sile – EURES«, ki se izvaja v skladu s Pogodbo številka 2611-17-381301 o sofinanciranju operacije, deluje v okviru Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: ZRSZ ali Zavod) in poteka na podlagi Operativnega programa za izvajanje Evropske kohezijske politike za obdobje 2014 do 2020. Slednjega financirata Evropska unija (iz Evropskega socialnega sklada v višini 80%) in Republika Slovenija (iz proračuna v višini 20%).

Glavni cilj raziskave predstavlja analiza obstoječega stanja sistema koordinacije (povezovanja) sistemov socialne varnosti na področju denarnega nadomestila za primer brezposelnosti (v nadaljevanju: DNPB, denarno nadomestilo) med Slovenijo in državami članicami (v nadaljevanju: DČ) Evropske unije (v nadaljevanju: EU), s katerimi ima Slovenija največ postopkov iz navedenega področja socialne varnosti. V raziskavi so analizirane pravne, administrativne in praktične ovire v postopkih uveljavljanja DNPB v čezmejnih dejanskih stanjih ter predlagane rešitve za njihovo odpravo. Hkrati je predstavljeno, kako se temeljna načela prava EU, npr. načelo enakega obravnavanja ne glede na (nacionalno) državljanstvo (delavca ali samozaposlene osebe), in temeljna načela koordinacije sistemov socialne varnosti uresničujejo v praksi.

V ta namen je raziskava razdeljena na dva osrednja dela. Temeljni cilj prvega dela predstavlja identifikacija splošnih pravnih, administrativnih in praktičnih ovir pri koordinaciji DNPB v EU, saj je mogoče predvidevati, da splošne značilnosti, vezane na izplačevanje DNPB v čezmejnih dejanskih stanjih, veljajo tudi glede dejanskih stanj, vezanih na Slovenijo in Avstrijo oziroma Slovenijo in Italijo. Vse DČ namreč zavezujejo

določbe istih nadnacionalnih koordinacijskih pravil, namenjenih poenotenju formalnih, ne pa tudi vsebinskih (materialnih) vidikov nacionalnih pravil socialne varnosti. V tem delu raziskava temelji na analizi primarnega in sekundarnega prava EU, analizi sodne prakse Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: SEU) in študiju področne znanstvene in strokovne literature ter že vsebuje splošne predloge prihodnjega normodajnega urejanja, vezane predvsem na spremembo pravil sekundarnega prava EU. Predlagane spremembe se v prvi vrsti nanašajo na Uredbo (ES) 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnost,¹ pri čemer je ob navedenih pravnih in spoznavnih pravnih virih upoštevan tudi predlog spremembe Uredbe (ES) 883/2004 (Medinstitucionalni sporazum z dne 25. marca 2019),² ki posega v veljavna pravila o koordinaciji DNPB. Raziskava ne obravnava določb Direktive 2004/38/ES,³ t. i. (angl.) *Citizens' Rights Directive*,⁴ saj te, kljub temu, da vsebujejo posebna pravila o prebivanju brezposelnih oseb oziroma iskalcev zaposlitve v DČ, ki ni DČ stalnega prebivališča, za slednjo niso ključnega pomena. Enako velja za Uredbo (EU) št. 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji.⁵

Cilj drugega dela raziskave predstavlja oblikovanje konkretnih predlogov za odpravo ovir in izboljšanje sodelovanja med pristojnimi institucijami v izbranih DČ (Slovenija, Avstrija, Italija). Pri tem velja, da so številni predlogi zaradi splošne narave izzivov, s katerimi se sooča večje število DČ, že podrobneje zajeti v prvem delu analize. Že na tem mestu velja opozoriti, da so predlogi v luči neodzivnosti pristojnih italijanskih institucij vezani predvsem na razmerja med Slovenijo in Avstrijo na področju DNPB, a je hkrati mogoče ugotoviti, da v teh razmerjih nastopajoči izzivi lahko veljajo tudi v razmerjih z Italijo, nenazadnje pa, vnovič zaradi učinkovanja istih nadnacionalnih koordinacijskih pravil, tudi v razmerjih z drugimi DČ.

¹ Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. 4. 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, Ur. l. L 166, z dne 30. 4. 2004, s spremembami.

² Dostopno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7698-2019-ADD-1-REV-1/en/pdf> (dostop: avgust 2020).

³ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. 4. 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC, Ur. l. L 158, z dne 30. 4. 2004 s spremembami.

⁴ Glej npr. Mišič, 2020, str. 41 in nasl. ali Mišič, 2019/1, str. 3 in nasl.

⁵ Uredba (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. 4. 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji, Ur. l. L 141, z dne 27. 5. 2011. Glej tudi Direktivo 2014/54/EU o ukrepih za lažje uresničevanje pravic, podeljenih delavcem v okviru prostega gibanja delavcev, Ur. l. L 128, z dne 30.4.2014.

Raziskava se osredotoča na položaj **čezmejnih delavcev** (angl. *cross-border workers*), tj. delavcev, ki so zaposleni v eni DČ in stalno prebivajo v drugi DČ, vendar pa je v raziskavi analiziran tudi pravni in dejanski položaj nekaterih drugih ekonomsko aktivnih mobilnih oseb, npr. delavcev migrantov (angl. *migrant workers*) in samozaposlenih oseb, ki svoje aktivnosti izvajajo čezmejno. Raziskava v celoti izpušča le analizo pravnega in dejanskega položaja napotenih delavcev (angl. *posted workers*), saj glede slednjih v času napotitve oziroma v času kratkotrajnega čezmejnega opravljanja storitev (angl. *cross-border provision of services*) praviloma velja pristojnost DČ pošiljateljice, ki je običajno tudi DČ stalnega prebivališča. Napoteni delavci namreč ne vstopijo na trg dela v DČ kjer izvajajo storitve.⁶

Z namenom identifikacije pravnih, administrativnih in praktičnih ovir pri koordinaciji DNPB v razmerjih med Slovenijo in Avstrijo ter Slovenijo in Italijo je bila opravljena (i) analiza pravil koordinacije sistemov socialne varnosti na področju DNPB v EU, pri čemer je ta osredotočena na že omenjeno Uredbo (ES) 883/2004 in njeno izvedbeno uredbo, Uredbo (ES) 987/2009,⁷ (ii) analiza pravne ureditve sistemov socialne varnosti na področju DNPB v Sloveniji, Italiji in Avstriji ter (iii) analiza odgovorov na strokovne vprašalnike, ki so bili posredovani institucijam, pristojnim za DNPB v Sloveniji, Avstriji in Italiji. Za vsako državo sta bila pripravljena dva vprašalnika – širši, za centralno službo, in ožji, namenjen območnim službam. Slednji je bil posredovan tistim območnim službam, za katere je mogoče sklepati, da imajo zaradi geografske lege in kulturnega vpliva največ sodelovanja s Slovenijo, oziroma pri nas z Avstrijo in Italijo.

Na podlagi opravljene analize, so v drugem delu raziskave identificirane pravne, administrativne in praktične ovire pri koordinaciji DNPB v razmerjih med Slovenijo in Avstrijo ter Slovenijo in Italijo. Tem so, kot že zapisano, pridruženi predlogi spremembe administrativne oziroma medinstitucionalne prakse oziroma predlogi spremembe področnega prava EU, predvsem pravil Uredbe (ES) 883/2004.

Za uspešno izvedbo raziskave gre zahvala tudi Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, predvsem gospodu Mitji Šajateviču in gospe Greti Metki Barbo Škerbinc,

⁶ Pri nas njihov pravni položaj poleg Uredbe (EGS) 883/2004 ureja Zakon o čezmejnem izvajanju storitev (ZČmIS), Uradni list RS, št. 10/17.

⁷ Uredba (ES) št. 987/2009 z dne 16. 9. 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, Ur. l. L 284, z dne 30. 10. 2009.

za prijazno sodelovanje in željo bo nadaljenjem izboljšanju že sedaj odličnega povezovanja sistemov socialne varnosti na področju dajatev za brezposelnost.

2. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED

Drugo poglavje vsebuje kratek primerjalnopravni pregled slovenske, avstrijske in italijanske ureditve zavarovanja za primer brezposelnosti (v nadaljevanju: ZPB), saj se DNPB – po tem, ko je določena pristojna DČ – zagotavlja po pravilih nacionalne zakonodaje, kar lahko v praksi kljub učinkovanju temeljnih načel koordinacije sistemov socialne varnosti privede do pravnih ali dejanskih zapletov (npr. različna interpretacija odpovednega razloga, različna interpretacija delne, začasne ali popolne brezposelnosti, različni načini vročanja). Poznavanje temeljnih nacionalnih pravil druge DČ lahko prav tako olajša medinstitucionalno sodelovanje med pristojnimi nosilci različnih DČ.

2.1 Slovenska ureditev

Pristojni nosilec

ZPB in storitve v zvezi z zaposlovanjem v Sloveniji izvaja ZRSZ, ureja pa ga Zakon o urejanju trga dela (ZUTD)⁸, ki se je začel uporabljati 1. januarja 2011. ZUTD je nasledil Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB).⁹

Krog zavarovanih oseb

ZUTD ureja obvezno in prostovoljno ZPB, in sicer določa osebe, ki se obvezno zavarujejo v prvem odstavku 54. člena in osebe, ki jim je omogočena prostovoljna vključitev v obvezno zavarovanje, v prvem odstavku 57. člena. Pri slednjih gre predvsem za osebe, ki so ali še bodo delale v tujini in tam niso vključene v zavarovanje.

Obvezno se za primer brezposelnosti zavarujejo:

- osebe, ki so v delovnem razmerju v Republiki Sloveniji;
- osebe, ki po prenehanju delovnega razmerja prejemajo nadomestilo plače med začasno zadržanostjo od dela od Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, po predpisih, ki urejajo zdravstveno zavarovanje;

⁸ Uradni list RS, št. 80/10, do 11/20.

⁹ Uradni list RS, št. 107/06 do 95/14. ZZZPB se sicer še vedno uporablja v delu, tj. glede posredovanja začasnih in občasnih del dijakom in študentom (glej 192. člen ZUTD).

- izvoljeni ali imenovani nosilci javne ali druge funkcije v organih zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti v Republiki Sloveniji ali v organih lokalne samouprave, če prejemajo za to funkcijo plačo;
- državljani Republike Slovenije, ki so na ozemlju Republike Slovenije zaposleni pri tujih in mednarodnih organizacijah in ustanovah, tujih konzularnih in diplomatskih predstavništvi, če ni z mednarodno pogodbo drugače določeno in zaposleni pri tujih delodajalcih, za katere se v skladu s predpisi EU uporablja zakonodaja Republike Slovenije;
- samozaposlene osebe;
- družinski pomočnik, upravičenec do delnega plačila za izgubljeni dohodek po predpisih o socialnem varstvu;
- osebe, ki so na podlagi poklicnega opravljanja rejniške dejavnosti obvezno zavarovane skladno z določbami zakona, ki ureja izvajanje rejniške dejavnosti, če niso zavarovane na drugi podlagi;
- upravičenci do starševskih nadomestil, ki jim je prenehalo delovno razmerje v času starševskega dopusta, po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke;
- starši, ki zapustijo trg dela zaradi nege in varstva štirih ali več otrok za čas upravičenosti do plačila prispevkov po predpisih, ki urejajo starševsko varstvo;
- prejemniki denarnega nadomestila za primer brezposelnosti;
- prejemniki nadomestila, ki nimajo pravice do dopusta po predpisih, ki urejajo starševsko varstvo;
- prejemniki delnega plačila za izgubljeni dohodek po predpisih, ki urejajo starševsko varstvo;
- upravičenci, ki delajo krajši delovni čas od polnega zaradi starševstva po predpisih, ki urejajo starševsko varstvo,¹⁰

in sicer po načelu prednostne podlage za zavarovanje.¹¹

ZPB traja od nastanka pravnega razmerja, ki je podlaga za obvezno zavarovanje, do prenehanja takšnega razmerja. ZUTD predvideva tri primere, ko pride do prekinitve obveznega zavarovanja, in sicer v obdobju (i) suspenza pogodbe o zaposlitvi po predpisih, ki urejajo delovna razmerja, (ii) začasne prekinitve pravnega razmerja, ki je

¹⁰ Prvi odstavek 54. člena ZUTD.

¹¹ Glej drugi odstavek 54. člena ZUTD.

podlaga za obvezno zavarovanje, in (iii) pripora, prestajanja zaporne kazni ali izrečenega vzgojnega, varnostnega ali varstvenega ukrepa, zaradi katerega osebe zavarovane kot samozaposlene osebe, družinski pomočnik, upravičenec do delnega plačila za izgubljeni dohodek po predpisih o socialnem varstvu, ne morejo opravljati dejavnosti ali dela več kot šest mesecev.¹²

V obvezno zavarovanje se lahko prostovoljno vključijo:

- slovenski državljani v delovnem razmerju z delodajalcem v tuji državi, ki po vrnitvi v domovino ne morejo uveljavljati pravic za primer brezposelnosti na drugi podlagi,
- zakonci in zunajzakonski partnerji slovenskih državljanov, zaposlenih v tuji državi, ki so bili neposredno pred odhodom v tujino v delovnem razmerju ali samozaposleni,
- osebe v času suspenza pogodbe o zaposlitvi po predpisih o delovnih razmerjih,
- zakonci ali zunajzakonski partnerji diplomatov in drugih javnih uslužbencev, napotenih na delo v tujino, če so bili v obdobju enega leta pred odhodom v tujino prijavljeni na zavodu kot brezposelne osebe vsaj šest mesecev,
- zakonci ali zunajzakonski partnerji diplomatov in drugih javnih uslužbencev, napotenih na delo v tujino, če so bili v obdobju enega leta pred odhodom v tujino vključeni v zavarovanje za primer brezposelnosti vsaj šest mesecev,

če niso obvezno zavarovani.¹³

V skladu z drugim odstavkom 57. člena ZUTD se osebe v prostovoljno ZPB vključijo s sklenitvijo pogodbe o prostovoljnem zavarovanju in prijavo v zavarovanje po predpisih, ki urejajo prijavo v obvezna socialna zavarovanja. Pogodbo o prostovoljnem zavarovanju sklene ZRSZ po predhodni ugotovitvi, da je osebi na podlagi njenega predloga za sklenitev pogodbe o prostovoljnem zavarovanju mogoče priznati lastnost prostovoljno zavarovane osebe.

Prispevki za ZPB se plačujejo po stopnjah, določenih v 14. členu Zakona o prispevkih za socialno varnost (ZPSV),¹⁴ in sicer prispevek zavarovanca po stopnji 0,14 odstotka in prispevek delodajalca po stopnji 0,06 odstotka.¹⁵

¹² 56. člen ZUTD.

¹³ Prvi odstavek 57. člena ZUTD.

¹⁴ Ur. l. RS, št. 5/96 do 26/14.

¹⁵ Zavarovanec, ki se prostovoljno vključi v obvezno ZPB, je sam zavezanec za plačilo prispevkov zavarovanca in delodajalca.

Opredelelitev brezposelne osebe

Po ZUTD se za brezposelno šteje oseba, ki ni v delovnem razmerju, ni samozaposlena, ni družbenik in hkrati poslovodna oseba v osebni in kapitalski družbi ter ni ustanovitelj in hkrati poslovodna oseba v zavodu, ni kmet, ni upokojenec in nima statusa dijaka, vajenca, študenta ali udeleženca izobraževanja odraslih, mlajšega od 26 let.¹⁶ Nadaljnji pogoji, ki jih določa ZUTD, so vezani na obveznosti in zdravstveni status osebe. In sicer status brezposelne osebe pridobi oseba, če je iskalec zaposlitve, ki je zmožen za delo, prijavljen na zavodu,¹⁷ aktivno išče zaposlitev in je pripravljen sprejeti ustrezno oziroma primerno zaposlitev, ki mu jo ponudi zavod ali drug izvajalec storitve posredovanja zaposlitve.

Ustrezna zaposlitev je zaposlitev za nedoločen ali določen čas s polnim delovnim časom oziroma krajšim delovnim časom od polnega v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih (ZDR-1)¹⁸ ali v skladu z odločbo o ugotovljeni invalidnosti; na delovnem mestu, ki ni oddaljeno več kot tri (oziroma dve za brezposelno osebo, ki živi sama v skupnem gospodinjstvu z otrokom, starim do 15 let) ure vožnje z javnim prevoznim sredstvom ali organiziranim prevozom delodajalca od kraja bivanja osebe do delovnega mesta in nazaj, in ki ustreza vrsti in ravni dokončane izobrazbe osebe, če je iskalec prve zaposlitve oziroma ponovno išče zaposlitev po prekinitvi zaposlitve za najmanj dve leti ali ki ustreza vrsti in ravni zahtevane izobrazbe za opravljanje dela na delovnem mestu, ki ga je oseba opravljala večino časa v zadnjih 12 mesecih pred nastankom brezposelnosti in se določi z zaposlitvenimi cilji v zaposlitvenem načrtu, pri določanju katerih se upoštevajo še delovne izkušnje, dodatna znanja in zmožnosti osebe in možnosti na trgu dela.¹⁹

Primerna zaposlitev je manj ugodna kot ustrezna zaposlitev, zato se lahko brezposelni osebi ponudi šele po treh mesecih od prijave v evidenco brezposelnih oseb, če ni brezposelnih oseb, za katere bi bila ta zaposlitev ustrezna. Kot primerno se šteje zaposlitev za nedoločen ali določen čas z najmanj polovičnim delovnim časom; na delovnem mestu, ki ni oddaljeno več kot tri (oziroma dve za brezposelno osebo, ki živi sama v skupnem gospodinjstvu z otrokom, starim do 15 let) ure vožnje z javnim

¹⁶ Izjema velja za osebo, ki ima status dijaka, vajenca, študenta ali udeleženca izobraževanja odraslih, mlajšega od 26 let, če prejema denarno nadomestilo, dokler ga prejema (tretji odstavek 8. člena ZUTD).

¹⁷ Glej 10. člen ZUTD.

¹⁸ Ur. l. RS, št. 21/13 do 81/19.

¹⁹ 12. člen ZUTD.

prevoznim sredstvom ali organiziranim prevozom delodajalca od kraja bivanja osebe do delovnega mesta in nazaj; ki ustreza vrsti in največ eno raven nižji izobrazbi osebe glede na ustrezno zaposlitev; in se določi z zaposlitvenimi cilji v zaposlitvenem načrtu najkasneje v štirih mesecih od vpisa v evidenco brezposelnih oseb.²⁰

Navedeni pogoji morajo biti izpolnjeni ves čas vodenja osebe v evidenci brezposelnih oseb, zakon pa vsakega izmed njih posebej opredeljuje.

Šteje se, da je brezposelna oseba zmožna za delo, če je stara med 15 in 65 let in pri njej ni prišlo do popolne nezmožnosti za delo²¹ ali nezaposljivosti. Ugotovimo lahko, da začasna nezmožnost za delo iz zdravstvenih razlogov ne vpliva na status brezposelne osebe. Na podlagi zadnje novele ZUTD-E je bila v zakon vključena časovna omejitev, po kateri se iskalcu zaposlitve, ki je začasno nezmožen za delo iz zdravstvenih razlogov v skladu s predpisi o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, status brezposelnosti prizna le do prvih 60 dni začasne nezmožnosti za delo. V tem času ji obveznosti po ZUTD mirujejo. Če začasna nezmožnost za delo iz zdravstvenih razlogov traja več kot 60 dni, pa se brezposelna oseba šteje za začasno nezaposljivo,²² denarno nadomestilo pa se ji izplačuje tudi za čas trajanja začasne nezaposljivosti.²³

Brezposelna oseba aktivno išče zaposlitev, če redno spremlja objave prostih delovnih mest oziroma vrst dela in se pravočasno prijavlja na prosta delovna mesta oziroma vrste dela v skladu z zaposlitvenimi cilji v zaposlitvenem načrtu, se odziva na napotnice zavoda in drugih izvajalcev ukrepov po ZUTD, se udeležuje zaposlitvenih razgovorov na vabilo delodajalca, zavoda ali drugih izvajalcev ukrepov, se javi zavodu v 15 dneh po poteku roka za izvedbo zadnje dogovorjene aktivnosti, določene v zaposlitvenem načrtu in uresničuje vse druge dogovorjene aktivnosti v zaposlitvenem načrtu.²⁴

Novela ZUTD-E je z namenom njihovega lažjega vključevanja na slovenski trg dela²⁵ prinesla dopolnitev navedenih obveznosti za državljane drugih DČ EU, EGP in Švice.

²⁰ 13. člen ZUTD.

²¹ Izjema od tega je določena v drugem odstavku 9. člena ZUTD.

²² ZRSZ jo v tem primeru preneha voditi v evidenci brezposelnih oseb in se jo do prenehanja razlogov za začasno nezaposljivost vodi v evidenci oseb, ki so začasno nezaposljive.

²³ Glej osmi odstavek 117. člena ZUTD.

²⁴ Prvi odstavek 11. člena ZUTD.

²⁵ Iz predloga ZUTD-E izhaja, da je namen predlagane ureditve izključno v aktivaciji teh oseb in njihovi večji integraciji na slovenski trg dela, pri čemer se bodo osebam z osnovami znanja slovenskega jezika njihove zaposlitvene možnosti zgolj povečale, tako, da je predlog utemeljen tako z vidika primernosti kot

Za slednje namreč velja, da se morajo poleg navedenih obveznosti aktivnega iskanja zaposlitve, vključiti v tečaj in pristopiti k izpitu iz znanja slovenskega jezika na vstopni ravni (raven zahtevnosti A1), o čemer se brezposelna oseba in osebni svetovalec dogovorita v zaposlitvenem načrtu.²⁶

Sankcija za neopravljen izpit v ZUTD ni izrecno določena.²⁷ Vendar pa neopravljen izpit še ne pomeni takojšnje izgube statusa brezposelne osebe, saj ZUTD v primeru kršenja aktivnega iskanja zaposlitve (obveznost vključitve v tečaj in pristopa k izpitu je določena med obveznostmi aktivnega iskanja zaposlitve 11. členu ZUTD) predvideva stopnjevito sankcioniranje. V primeru prve kršitve obveznosti aktivnega iskanja zaposlitve mora namreč zavod v skladu s 65.a členom ZUTD prejemnika denarnega nadomestila povabiti na zaslišanje, na katerem mu omogoči, da poda izjavo in predloži dokazila v zvezi z okoliščinami kršitve. Če prejemnik denarnega nadomestila ne izkaže opravičljivih razlogov za kršitev, zavod izda odločbo, s katero se mu denarno nadomestilo z dnem nastanka razloga iz navedene določbe za naslednja dva meseca zniža za 30 odstotkov mesečnega zneska denarnega nadomestila, ki mu je priznan na dan storitve prve kršitve.

Delna brezposelnost

Delna brezposelnost, kot jo določa Uredba (ES) 883/2004 in kot jo je v sklepu št. U3 opredelila Upravna komisija, pozna naš sistem ZPB le v okviru zaposlitve s krajšim delovnim časom. Zavarovanec, ki išče zaposlitev s polnim delovnim časom in sklene pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom od polnega, ima, za razliko do polnega delovnega časa, pravico do izplačevanja (sorazmernega dela) denarnega nadomestila oziroma do (sorazmernega dela) plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje do izpolnitve pogojev za upokojitev.²⁸ Delna brezposelnost je torej urejena pri izstopu iz brezposelnosti, ni pa urejena tudi pri vstopu vanjo. Tako se delavec, ki mu je bila pogodba o zaposlitvi odpovedana s ponudbo nove s krajšim

nujnosti in sorazmernosti. Predlog ZUTD-E, dostopen na: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10546>. Glej različico, pripravljeno za javno razpravo z dne 16. 7. 2019, str. 14-16 (dostop: september 2020).

²⁶ Pogoji glede znanja jezika so za državljane tretjih držav določeni v 8.a členu ZUTD.

²⁷ Prvoten predlog spremembe 11. člena je namreč določal, da imajo navedene osebe v primeru neuspešnega pristopa k izpitu, možnost ponovnega opravljanja izpita. Če izpita ne opravijo niti v drugem poskusu, se prenehajo voditi v evidenci brezposelnih oseb. Sprejeti zakon (ZUTD-E) te določbe ne vsebuje več.

²⁸ 66. člen ZUTD.

delovnim časom, ki jo je sprejel, za preostanek do polnega delovnega časa ne more prijaviti kot delno brezposelna oseba, četudi išče zaposlitev s polnim delovnim časom.²⁹ Podoben primer nastopi, ko ima delavec sklenjenih več pogodb o zaposlitvi za krajši delovni čas, s katerimi dosega polni delovni čas in mu je ena ali več od teh odpovedana, na način, da mu ostane vsaj ena. Kot omenjeno, namreč ZUTD (v 8. členu) kot negativni pogoj za pridobitev statusa brezposelne osebe določa tudi pogoj, da oseba ni v delovnem razmerju (v celoti ali delno, torej tudi za krajši delovni čas).

Pravice zaposlenih v času začasne nezmožnosti zagotavljanja dela iz poslovnega razloga so urejene v ZDR-1, njihovo breme pa nosi delodajalec.³⁰ Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP)³¹ pod določenimi pogoji predvideva povračilo izplačanih nadomestil plače delavcem pri delodajalcih, ki jim začasno ne morejo zagotavljati dela zaradi posledic epidemije.

Pravice brezposelnih oseb

Pravice iz obveznega in prostovoljnega ZPB so: (i) pravica do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti (DNPB), (ii) pravica do plačila prispevkov za obvezna socialna zavarovanja in (iii) pravica do plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje eno leto pred izpolnitvijo minimalnih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

Temeljna dajatev iz ZPB je denarno nadomestilo, s katerim se zavarovancu, ki je postal brezposeln, nadomešča izpad aktivnega dohodka. Trajanje upravičenosti do denarnega nadomestila je časovno omejeno in po poteku časa preneha, čeravno brezposelnost še traja.

Pravice do denarnega nadomestila ne pridobi vsaka oseba, ki postane brezposelna, temveč le osebe, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev že opisanega statusa brezposelne

²⁹ Skladno z 91. ZDR-1 je v primeru sprejetja neustrezne zaposlitve (kot ustrezno se šteje zaposlitev za delovni čas, kot je bil dogovorjen po prejšnji pogodbi o zaposlitvi) upravičen zgolj do sorazmernega dela odpravnine v višini, ki jo dogovori z delodajalcem.

³⁰ V skladu s 138. členom ZDR-1 lahko delodajalec z namenom ohranitve zaposlitve delavca začasno, vendar najdlje za čas šestih mesecev v posameznem koledarskem letu, napoti na čakanje na delo doma. Delavec ima v tem času pravico do nadomestila plače v višini 80 odstotkov njegove povprečne mesečne plače za polni delovni čas iz zadnjih treh mesecev oz. iz obdobja dela v zadnjih treh mesecih pred začetkom odstotnosti in dolžnost, da se odzove na poziv delodajalca na način in pod pogoji, kot izhaja iz pisne napotitve.

³¹ Ur. l. RS, št. 49/20 do 61/20.

osebe, hkrati pa morajo izpolnjevati določeno predhodno zavarovalno dobo in ne smejo postati brezposelne po svoji krivdi ali po svoji volji. Kot izhaja iz nadaljevanja razprave, lahko opredelitev odpovednega razloga glede na različno materialno pravo socialne varnosti DČ zadnje zaposlitve in pristojne DČ (stalnega prebivališča) privede do položajev, ko brezposelna oseba celo izgubi pravico do DNPB.

Za priznanje pravice do DNPB in pravice do plačila prispevkov za obvezna socialna zavarovanja mora brezposelna oseba pred nastankom brezposelnosti zbrati najmanj devet oziroma deset mesecev³² zavarovalne dobe v zadnjih 24 mesecih. Izjema velja za brezposelno osebo, ki je mlajša od 30 let. Ta lahko pridobi pravice že, če je bila zavarovana najmanj 6 mesecev v zadnjih 24 mesecih.³³ Mlajši zavarovanci lahko v tem primeru uveljavijo pravico do denarnega nadomestila v trajanju dveh mesecev, odmeri pa se od petmesečnega povprečja plač. Če je mlajši zavarovanec pred nastopom brezposelnosti zavarovan vsaj devet oziroma deset mesecev, lahko pravico do denarnega nadomestila pridobi po splošnih pogojih, ki veljajo za vse zavarovance.

V skladu z novelo ZUTD-E se v zavarovalno dobo ne šteje obdobje zavarovanja, ki se je pri ugotavljanju izpolnjevanja navedenega pogoja že upoštevalo, obdobje zavarovanje na podlagi prejemanja DNPB in obdobje zavarovanje na podlagi prejemanja nadomestila iz zavarovanja za starševsko varstvo, v primerih, ko prejemniki nadomestila nimajo pravice do dopusta.³⁴

Upravičenost do pravice je pogojena tudi s plačilom prispevkov, vendar pa pridobi delavec (ne pa tudi zavarovanci, ki so zavarovani na drugi pravni podlagi), pravice iz ZPB tudi, če delodajalec prispevkov za ZPB ni plačal, in sicer ne glede na možnost njihove izterjave.³⁵ Vprašanje pa je, ali je določbo, ki zahteva plačilo prispevkov v zameno za izplačilo DNPB, moč interpretirati na način, da pristojne institucije v Sloveniji, kadar zaradi pristojnosti Slovenije na področju DNPB seštevajo obdobja iz

³² Podaljšanje zahtevane predhodne zavarovalne dobe iz devet na deset mesecev je prinesla novela ZUTD-E (Ur. l. RS, št. 75/2019 z dne 12. 12. 2019), vendar pa se navedena sprememba začne uporabljati šele z začetkom uporabe spremenjenih pravil evidentiranja izrabe delovnega časa, določenih s predpisom, ki ureja evidence na področju dela in socialne varnosti, najpozneje pa 1. januarja 2021 (glej četrti odstavek 54. člena ZUTD-E).

³³ Drugi odstavek 59. člena ZUTD.

³⁴ V skladu z drugim odstavkom 41. člena Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1, Ur. l. RS, št. 26/14 do 81/19) imajo pravico do nadomestila tudi osebe, ki nimajo pravice do dopusta, če so bile zavarovane po tem ZSDP-1 najmanj 12 mesecev v zadnjih treh letih pred uveljavljanjem pravice do nadomestila.

³⁵ Tretji in četrti odstavek 59. člena ZUTD.

drugih DČ, niso dolžne upoštevati obdobj, ko bi brezposelna (samozaposlena) oseba v tujini lahko bila prostovoljno zavarovana za primer brezposelnosti, pa se za zavarovanje ni odločila. Vprašanje upoštevanja različnih obdobj zavarovanja, tudi potencialnega zavarovanja, je obravnavano v nadaljevanju razprave.

Brezposelna oseba, ki je izčrpala pravico do denarnega nadomestila in ji do upokojitve manjka največ eno leto, je v tem času upravičena do plačevanja prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, brez posebnega pogoja minimalne starosti ali zavarovalne dobe.³⁶

Pravice do DNPB ne more uveljaviti zavarovanec, ki je postal brezposeln po svoji krivdi ali volji. ZUTD določa v katerih primerih se šteje, da je zavarovanec, ki je bil zaposlen, postal brezposeln po svoji volji ali krivdi. Kot take drugi odstavek 63. člena ZUTD šteje prenehanje pogodbe o zaposlitvi:

- na podlagi pisnega sporazuma;
- zaradi redne odpovedi, ki jo je podal delavec, razen v primeru, ko zakon, ki ureja delovna razmerja, določa, da ima delavec kljub redni odpovedi enake pravice, kot če pogodbo o zaposlitvi odpove delodajalec iz poslovnih razlogov;
- zaradi delodajalčeve redne odpovedi, podane delavcu iz krivdnega razloga;
- zaradi redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga ali razloga nesposobnosti v primerih, ko je delodajalec delavcu ponudil sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi za ustrezno delo in za nedoločen čas, delavec pa je to ponudbo odklonil;
- zaradi delodajalčeve izredne odpovedi;
- zaradi izredne odpovedi s strani delodajalca prenosnika, ker je delavec odklonil prehod in dejansko opravljanje dela pri delodajalcu prevzemniku;
- zaradi delodajalčeve redne odpovedi v nasprotju z določbami zakona, ki ureja delovna razmerja, ki določajo posebno varstvo delavca pred odpovedjo, delavec pa za zavarovanje svojih pravic ni zahteval arbitražne odločitve ali sodnega varstva;
- če starejšemu delavcu, kot ga opredeljuje zakon, ki ureja delovna razmerja, ni zagotovljena pravica do denarnega nadomestila iz zavarovanja za primer brezposelnosti do izpolnitve pogojev za starostno upokojitev, pa je dal pisno soglasje k odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga;

³⁶ 68. člen ZUTD.

- če delavec v času odpovednega roka neupravičeno odkloni novo ustrezno zaposlitev za nedoločen čas, ki mu jo ponudi delodajalec ali zavod pri drugem delodajalcu;
- zaradi prenehanja funkcije ali imenovanja nosilca javne ali druge funkcije v organih zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti v Republiki Sloveniji ali v organih lokalne samouprave, pa delavec ni uveljavljal pravice do vrnitve na delo v skladu s predpisi.

Primerljivo tudi zavarovanci, ki niso bili zavarovani na podlagi obstoja delovnega razmerja (npr. samozaposleni), ne morejo uveljaviti pravice do denarnega nadomestila, če odjava iz vseh socialnih zavarovanj ni bila posledica objektivnih razlogov. Med objektivne razloge za odjavo iz zavarovanja se štejejo zlasti dalj časa trajajoča bolezen zavarovanca, insolventnost, stečaj, elementarna nesreča, večja materialna škoda na premoženju zavarovanca, izguba poslovnega prostora ali izguba poslovnega partnerja, na katerega je bilo v pretežni meri vezano poslovanje in drugi primerljivi objektivni razlogi.³⁷

Izjemoma imajo pravico do denarnega nadomestila v primeru odpovedi s strani zavarovanca ali sporazumnega prenehanja pogodbe o zaposlitvi (i) zavarovanec, ki se zaradi zaposlitve zakonca ali partnerja v zunajzakonski skupnosti, ki je trajala najmanj eno leto, v drugem kraju, ki je od kraja prebivanja zavarovanca oddaljen več kot uro in pol vožnje v eno smer z javnim prevoznim sredstvom, preseli v drug kraj, (ii) zavarovanec, ki redno odpove pogodbo o zaposlitvi, ker so se mu pri spremembi delodajalca po zakonu, ki ureja delovna razmerja, iz objektivnih razlogov poslabšale pravice iz pogodbe o zaposlitvi in (iii) eden od staršev, ki redno odpove ali se sporazume o prenehanju pogodbe o zaposlitvi zaradi nege in varstva štirih ali več otrok, ki je uveljavil pravico do plačila prispevkov za socialna zavarovanja po predpisih, ki urejajo starševsko varstvo, ko mu ta pravica preneha.³⁸

Pravice do nadomestila za primer brezposelnosti prav tako ne more uveljaviti zavarovanec, ki izpolnjuje pogoje za pridobitev starostne pokojnine, ker je dopolnil 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa, in zavarovanec, ki ima pravico do poklicne pokojnine po predpisih, ki urejajo poklicno zavarovanje.³⁹

³⁷ Četrty odstavky 63. členu ZUTD.

³⁸ Glej tretji odstavek 64. členu ZUTD.

³⁹ Tudi to pravilo je uvedla novela ZUTD-E z utemeljitvijo, da se »v primeru izpolnitve pogojev za starostno ali poklicno upokojitev delavec lahko upokoji, zato se z vidika sistema pravic iz zavarovanja

Obseg pravic

Višina denarnega nadomestila je odvisna od plače, ki jo je delavec prejemal pred nastankom brezposelnosti.

Denarno nadomestilo se prve tri mesece izplačuje v višini 80 odstotkov od osnove, v nadaljnjih devetih mesecih v višini 60 odstotkov od osnove, po izteku tega obdobja pa v višini 50 odstotkov od osnove. Osnova za odmero denarnega nadomestila je povprečna mesečna plača zavarovanca, prejeta v obdobju osmih mesecev pred mesecem nastanka brezposelnosti. Pri mlajših zavarovancih, ki izpolnijo zavarovalno dobo od šest do deset mesecev, predstavlja osnovo povprečna mesečna plača, prejeta v obdobju petih mesecev pred mesecem nastanka brezposelnosti. Osnova za odmero denarnega nadomestila samozaposlenih in tistih, ki so bili v obvezno zavarovanje vključeni prostovoljno, je povprečna osnova, od katere so bili v obdobju osmih mesecev pred mesecem nastanka brezposelnosti – oziroma pri prostovoljnih zavarovancih v obdobju enajstih mesecev pred mesecem nastanka brezposelnosti – plačani prispevki.⁴⁰

ZUTD določa tudi najnižji in najvišji znesek denarnega nadomestila. Najnižji znesek denarnega nadomestila ne sme biti nižji od 530,19 eura, najvišji znesek denarnega nadomestila pa višji od 892,50 eurov.⁴¹ Velja izpostaviti, da je navkljub zvišanju zneska najnižjega nadomestila z zadnjo novelo ZUTD (iz 350,00 eurov na 530,19 eura) ta še vedno zelo nizek. Omejitev višine nadomestila na najvišji znesek 892,50 eurov namreč pogosto ne odraža višine osnove, od katere so bili plačani prispevki in posamezniku ne zagotavlja (niti sorazmerno) ohranitev dohodkovnega položaja, kot ga je imel pred nastankom brezposelnosti. Skrajno neprimerno je tudi, da je najvišje denarno nadomestilo za brezposelnost določeno v nižjem znesku, kot pa je trenutno določena minimalna plača.⁴²

Omejeno je tudi trajanje upravičenosti, ki je odvisno od dolžine predhodne zavarovalne dobe. In sicer se brezposelni osebi prizna denarno nadomestilo v trajanju:

za primer brezposelnosti šteje, da sta morebitna nasprotna odločitev in nastanek brezposelnosti dejansko posledici njegove volje.« Glej že navajano različico predloga ZUTD-E, pripravljeno za javno razpravo z dne 16. 7. 2019, str. 19.

⁴⁰ O osnovi glej 61. člen ZUTD.

⁴¹ Drugi in tretji odstavek 62. člena ZUTD.

⁴² Izčrpno o socialni (ne)pravičnosti veljavne ureditve DNPB v Mišič 2019/2, str. 310 in nasl.

- dveh mesecev, če je mlajša od 30 let in izpolnjuje zavarovalno dobo od šest do deset mesecev,
- treh mesecev za zavarovalno dobo od devet oz. deset mesecev do pet let,
- šestih mesecev za zavarovalno dobo od pet do 15 let,
- devetih mesecev za zavarovalno dobo od 15 do 25 let,
- 12 mesecev za zavarovalno dobo nad 25 let,
- 19 mesecev za zavarovance, starejše od 53 let, in za zavarovalno dobo več kot 25 let,
- 25 mesecev za zavarovance, starejše od 58 let, in za zavarovalno dobo več kot 28 let.⁴³

V skladu z načelom izkoriščenosti zavarovalne dobe se trajanje predhodne zavarovalne dobe pri ponovnem uveljavljanju pravice do denarnega nadomestila šteje od začetka, in se ne upošteva zavarovalna doba, ki se je enkrat že upoštevala, niti obdobje prejemanja nadomestila. Izjema velja samo za starejše zavarovance, ki so dopolnili starost 57 let ali 35 let zavarovalne dobe. Slednjim se pri ponovnem uveljavljanju pravice upošteva celotna doba zavarovanja.⁴⁴

Znižanje denarnega nadomestila

V času prejemanja nadomestila je zavarovanec dolžan Zavod obvestiti o vsaki podlagi za izplačilo dohodka iz dela v osmih dneh od njenega nastanka, saj je lahko slednje razlog za znižanje denarnega nadomestila. Če zavarovanec tega ne stori, mu pravica do DNPB preneha, zaradi česar mora neupravičeno prejete zneske denarnega nadomestila vrniti.

Do znižanja denarnega nadomestila pride v primeru, ko zavarovanec za delo, ki ga opravi, prejme ali je upravičen prejeti dohodek iz dela, ki po plačilu davkov in obveznih prispevkov mesečno presega 200 eurov. V tem primeru se mu denarno nadomestilo zniža za 50 odstotkov dohodka, ki presega 200 eurov, vendar le, ko na tej podlagi pride do znižanja za 20 eurov ali več.

⁴³ 60. člen ZUTD.

⁴⁴ 69. člena ZUTD.

Denarno nadomestilo se zavarovancu zniža v mesecu, v katerem je prejel plačilo za delo, oziroma v naslednjem mesecu po prejetem plačilu, če obvestila o prejetem plačilu ni več mogoče upoštevati pri obračunu denarnega nadomestila za tekoči mesec.

Ugodnosti so deležni zavarovanci, ki preživljajo mladoletne otroke, saj se jim denarno nadomestilo za vsakega otroka poveča za deset odstotkov polnega zneska denarnega nadomestila, ki bi mu pripadalo, če ne bi ustvaril dohodka iz dela, vendar največ do polnega zneska denarnega nadomestila.⁴⁵

Poleg navedenega primera znižanja denarnega nadomestila, do znižanja pride tudi v primeru, ko prejemnik prvič krši obveznost aktivnega iskanja zaposlitve in ne izkaže opravičljivih razlogov za kršitev. V tem primeru se mu denarno nadomestilo za naslednja dva meseca zniža za 30 odstotkov mesečnega zneska denarnega nadomestila, ki mu je priznan na dan nastanka prve kršitve.⁴⁶

Prenehanje pravice do denarnega nadomestila

Pravica do DNPB lahko v primerih, ki jih določa ZUTD, predčasno preneha. Gre za primere, ko pride do prenehanja brezposelnosti in zato potreba po zagotavljanju dajatve ne obstaja več, ali pa za primere, ko brezposelna oseba krši obveznosti po ZUTD.

In sicer zavarovancu pravica do denarnega nadomestila preneha, če se zaposli, postane samozaposlen, postane poslovodna oseba v osebni in kapitalski družbi ali zavodu, dopolni 65 let starosti ali izpolni pogoje za pridobitev starostne pokojnine, postane popolnoma nezmožen za delo, prestaja pripor ali zaporno kazen več kot šest mesecev.

Predčasno prenehanje pravice do denarnega nadomestila je prav tako določeno za primere, ko brezposelna oseba ne izpolnjuje svoje obveznosti, in sicer, če zavoda ne obvešča o podlagi za izplačilo dohodka iz dela, odkloni vključitev v program aktivne politike zaposlovanje oziroma ne izpolnjuje sprejetih obveznosti, odkloni ustrezno ali primerno zaposlitev ali si pri razgovoru za zaposlitev ne prizadeva za pridobitev zaposlitve, drugič neopravičeno krši obveznost aktivnega iskanja zaposlitve, odkloni

⁴⁵ Glej 67. člen ZUTD.

⁴⁶ 65.a člen ZUTD.

podpis zaposlitvenega načrta oziroma sporoči napačne neresnične podatke o izpolnjevanju pogojev za pridobitev statusa brezposelne osebe, ko se ugotovi, da je delala oziroma bila zaposlena na črno, in če se sama odjavi iz evidence brezposelnih oseb.

Mirovanje pravice do denarnega nadomestila

Pravica do DNPB in pravica do plačila prispevkov do upokojitve zavarovancu miruje v primerih, ki jih določa ZUTD. Gre za čas služenja vojaškega roka, opravljanja nadomestne civilne službe oziroma usposabljanje za opravljanje nalog v rezervni sestavi policije, vpoklica kot pogodbeni pripadnik rezervne sestave Slovenske vojske k opravljanju vojaške službe v miru ali v času napotitve na opravljanje nalog zaščite, reševanja in pomoči pogodbenega pripadnika Civilne zaščite, služenje pripora, zaporne kazni ali vzgojnega, varstvenega ukrepa ali varnostnega ukrepa, zaradi katerega do šest mesecev ne more biti na razpolago zavodu; čas prejemanja starševskega nadomestila ali starševskega dodatka; vključitve v program javnih del, pri čemer pravica do denarnega nadomestila miruje le polovico časa vključitve v program javnih del; vključitve v poklicno rehabilitacijo, čas, ko oseba ne prebiva v Sloveniji, razen če mednarodni akt določa drugače; in čas opravljanja naloge družinskega pomočnika za obdobje, krajše od desetih mesecev, če prenehanje opravljanja teh nalog ni nastalo iz krivdnih razlogov.⁴⁷

Uveljavljanje pravic

Za uveljavljanje pravic iz ZPB se uporabljajo postopkovne določbe, ki so določene v ZUTD, subsidiarno pa določbe, ki veljajo za splošni upravni postopek.

Zavarovanec se mora prijaviti pri Zavodu in vložiti zahtevo za uveljavitev pravice do denarnega nadomestila v 30 dneh po prenehanju zavarovanja (nastanka brezposelnosti). V tem primeru mu denarno nadomestilo pripada z naslednjim dnem po prenehanju pravnega razmerja, ki je bilo podlaga za obvezno ali prostovoljno ZPB. Če uveljavlja denarno nadomestilo po tem roku, se skupna dolžina prejemanja denarnega nadomestila skrajša za koledarske dneve, ki pretečejo od 31. dneva po prenehanju obveznega ali prostovoljnega zavarovanja do dneva vložitve zahteve.

⁴⁷ 64. člen ZUTD.

Če je delodajalec delavca odjavil iz obveznih zavarovanj, ne da bi ga pred tem seznanil s prenehanjem delovnega razmerja, teče 30-dnevni rok od dne, ko je bil delavec seznanjen s prenehanjem delovnega razmerja.

30-dnevni rok ne teče v času bolezni, če zavarovanec po prenehanju delovnega razmerja ni prejemnik nadomestila med začasno zadržanostjo z dela na podlagi predpisov, ki urejajo zdravstveno zavarovanje, upravičenostjo do starševskega dodatka, izvajanja vojaške dolžnosti ali dolžnosti civilne zaščite, prestajanjem pripora, zaporne kazni, vzgojnega ali varstvenega ukrepa do šest mesecev. V navedenih primerih se je zavarovanec dolžan prijaviti pri zavodu in vložiti zahtevo v roku 30 dni po prenehanju razloga, zaradi katerega rok ni tekkel, sicer se mu dolžina prejemanja denarnega nadomestila skrajša.⁴⁸

Vloga za uveljavitev pravice se lahko vloži v pisni obliki na predpisanih obrazcih ali po elektronski poti. Vloga se vloži skupaj z dokazili o izpolnjevanju pogojev za pridobitev pravice, ki jih ni mogoče pridobiti iz uradnih evidenc.

Za odločanje o pravicah iz ZPB je na prvi stopnji stvarno pristojen ZRSZ. ZUTD v zvezi z vročanjem odločb zavoda odstopa od pravila Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP).⁴⁹ Odločba o pravici iz zavarovanja za brezposelnost se namreč zavarovancu vroča z dostavo v hišni predalčnik v skladu z zakonom, ki ureja poštne storitve. Vročitev je opravljena petnajsti dan od dneva odpreme, ki se označi na odločbi. Če zavarovanec po odpremi odločbe zavodu v dveh mesecih sporoči, da odločbe v hišni predalčnik ni prejel, je domneva vročitve odpravljena in se vročitev opravi po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek.⁵⁰

O pritožbah zoper odločbe zavoda odloča Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Pritožba mora biti v skladu z določbami ZUP vložena v roku 15 dni od vročitve odločbe prve stopnje. V skladu z ZUTD pritožba zoper prvostopenjsko odločbo o pravicah iz zavarovanja za brezposelnost ne zadrži izvršitve. Če se zavarovanec ali druga brezposelna oseba ne strinja z odločitvijo organa druge stopnje, lahko v 30 dneh od vročitve odločbe, izdane na drugi stopnji, vloži tožbo pri

⁴⁸ 119. člen ZUTD.

⁴⁹ Ur. l. RS, št. 24/06 do 82/13.

⁵⁰ Glej četrti odstavek 118. člena ZUTD.

delovnem in socialnem sodišču v skladu z določbami Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1).⁵¹

2.2 Avstrijska ureditev

Pristojni nosilec

Zavarovanje za primer brezposelnosti (nem. *Arbeitslosenversicherung*) v Avstriji izvaja avstrijski zavod za zaposlovanje (nem. *Arbeitsmarktservice; AMS*), ureja pa ga Zakon o zavarovanju za primer brezposelnosti (nem. *Arbeitslosenversicherungsgesetz*) iz leta 1977.

Krog zavarovanih oseb

V ZPB so obvezno vključene vse zaposlene osebe (vključno s pripravniki) in udeleženci poklicne rehabilitacije. Izjema velja za osebe, katerih dohodek je nižji od predpisanega dohodkovnega pragu za obrobno zaposlitev (nem. *Geringfügigkeitsgrenze*, t. i. minijob).⁵² Ta v letu 2020 znaša 460,66 evrov na mesec.

Prostovoljno zavarovanje ni možno. Izjema velja za samozaposlene, ki se lahko od 1. januarja 2009 v ZPB vključijo prostovoljno.

Zavarovanje se financira iz prispevkov delodajalcev in delavcev. Oboji plačujejo prispevek po stopnji 3%. Če vplačani prispevki ne zadoščajo za pokrivanje obveznosti za pravice, ki izhajajo iz ZPB, se sredstva zagotavljajo iz proračuna.

Pravice in pogoji za upravičenost

Pravici iz ZPB sta (denarno) nadomestilo za brezposelnost (nem. *Arbeitslosengeld*) in pomoč za brezposelnost (nem. *Notstandshilfe*).

Do nadomestila za brezposelnost je upravičena oseba, ki je:

- brezposelna, sposobna za delo in pripravljena delati,
- se pravočasno prijavi na zavodu za zaposlovanje (AMS) in je na voljo pristojni službi zavoda,

⁵¹ Ur. l. RS, št. 2/04 do 10/11.

⁵² Navedeno velja tudi za ostala socialna zavarovanja v Avstriji.

- je pripravljena sprejeti zaposlitev za najmanj 20 ur na teden in
- izpolnjuje pogoj predhodne zavarovalne dobe.

V primeru prvega uveljavljanja, je brezposelna oseba upravičena do nadomestila, če je bila pred nastankom brezposelnosti zavarovana najmanj 52 tednov v zadnjih dveh letih. Brezposelna oseba, ki je mlajša od 25 let, je upravičena do nadomestila, če je bila pred nastankom brezposelnosti zavarovana najmanj 26 tednov v zadnjih 12 mesecih. V primeru ponovnega uveljavljanja mora brezposelna oseba zbrati najmanj 28 tednov zavarovalne dobe v zadnjih 12 mesecih.

V času prejemanja nadomestila dohodek, ki ga prejema iz dela, ne sme presegati že omenjenega dohodkovnega pragu za obrobno zaposlitev (tj. 460,66 EUR).

Zavarovana oseba, ki ji delovno razmerje preneha po njeni krivdi ali sama podana odpoved brez utemeljenega razloga, prve štiri tedne ni upravičena do nadomestila, vendar pa skupno obdobje upravičenosti do nadomestila ostane isto oziroma se ne skrajša.

Če brezposelna oseba po izteku prejemanja denarnega nadomestila za brezposelnost nima zadostnih sredstev za preživetje je upravičena do pomoči za brezposelnost (nem. *Notstandshilfe*), ki jo lahko prejema 52 tednov.

Obseg pravic

Nadomestilo za brezposelnost (nem. *Arbeitslosengeld*) se odmeri v višini 55 % neto zavarovalne osnove. Do julija 2020 je zavarovalno osnovno predstavljala osnova od katere so bili plačani prispevki (zavarovalna osnova) v preteklem ali predpreteklem koledarskem letu. Če je bila zahteva vložena do 30. junija, se je upoštevala zavarovalna osnova iz predpreteklega leta, za zahteve vložene od 1. julija naprej pa se je upoštevala zavarovalna osnova iz preteklega leta. Za vloge, ki so vložene od 1. julija 2020 naprej se kot zavarovalna osnova upoštevala povprečna mesečna osnova od katere so bili plačani prispevki v 12 mesecih pred obdobjem, v katerem lahko delodajalec še sporoči popravke zavarovalne osnove (nem. *Berichtigungsfrist*). Slednje predstavlja 12 mesecev pred mesecem nastanka brezposelnosti. Mesečne zavarovalne osnove sicer obstajajo šele od 1. 1. 2019, pred tem obdobjem se je beležila le letna zavarovalna osnova. Če upoštevajoč navedena pravila pri posamezniku ni mogoče določiti 12 mesečnih zavarovalnih osnov, se upošteva

zavarovalna osnova šestih mesecev. Če višine nadomestila za brezposelnost ni mogoče določiti z mesečnimi zavarovalnimi osnovami, se uporabi letna zavarovalna osnova.⁵³ V zadevah s čezmejnim elementom se kot zavarovalna osnova upošteva osnova od katere so bili plačani prispevki v zadnjih 12 koledarskih mesecih pred mesecem nastanka brezposelnosti. Najvišja zavarovalna osnova (t. i. socialna kapica) je 4.980 evrov mesečno (za leto 2020). Če je znesek nadomestila, ki je odmerjen na opisan način (55 % zavarovalne osnove), nižji od določenega zneska (t. i. okvirne stopnje za denarna nadomestila) kot jo določa Splošni zakon o socialnem zavarovanju (*Allgemeines Sozial-versicherungsgesetz, ASVG*), je posameznik upravičen do dodatka do te višine. Brezposelna oseba je prav tako lahko upravičena do družinskega dodatka (nem. *Familienzuschlag*).

Ne glede na navedeno, nadomestilo skupno ne sme presegati 60 ali 80 odstotkov neto zavarovalne osnove – odvisno od tega, ali brezposelna oseba (za otroke) prejema družinske prejemke. Denarno nadomestilo ne sme biti nižje od 8,64 ali 11,52 evrov na dan in ne višje od 57,58 evrov na dan. Višina denarnega nadomestila se med prejetjem ne spreminja in je enaka v celotnem obdobju prejema nadomestila.

Trajanje upravičenosti do nadomestila je odvisno od dolžine predhodne zavarovalne dobe in starosti upravičenca. Brezposelna oseba je upravičena do nadomestila v trajanju:

- 20 tednov, če je v zadnjih dveh letih izpolnila 52 tednov zavarovalne dobe,
- 30 tednov, če izpolnjuje 156 tednov zavarovalne dobe,
- 39 tednov, za zavarovance, starejše od 40 let, in za zavarovalno dobo 312 tednov v zadnjih desetih letih,
- 52 tednov, za zavarovance, starejše od 50 let, in za zavarovalno dobo 468 tednov v zadnjih petnajstih letih.

Trajanje se podaljša za obdobje, v katerem je upravičenec sodeloval v postopku usposabljanja ali prekvalifikacije, ki mu je bilo odrejeno s strani zavoda za zaposlovanje. Po zaključku poklicne rehabilitacije, je brezposelna oseba upravičena do nadomestila v trajanju 78 tednov.

⁵³ Podrobneje glej <https://www.ams.at/arbeitsuchende/arbeitslos-was-tun/geld-vom-ams/arbeitslosengeld#welchebedingungenmusseneerffllen> (dostop: avgust 2020).

Če si prejemnik nadomestila zavrne zaposlitev ali si ne prizadeva za pridobitev zaposlitve ali poklicnega izobraževanja, naslednjih šest tednov ni upravičen do nadomestila. To hkrati pomeni, da se mu skupno obdobje upravičenosti do nadomestila skrajša za šest tednov. V primeru ponavljajočih se kršitev brezposelna oseba osem tednov ni upravičena do nadomestila.

Pomoč za brezposelnost (nem. *Notstandshilfe*) znaša 92% višine nadomestila za primer brezposelnosti. Če je nadomestilo za brezposelnost nižje od zakonsko določenega zneska, se odmeri v višini 95% nadomestila za brezposelnost.

Delna brezposelnost

Avstrijska ureditev pozna institut dela s krajšim delovnim časom, ki omogoča, da delodajalec delavcem začasno enostransko odredi delo s krajšim delovnim časom, če jim tega ne more zagotavljati v celoti. Plačilo nadomestila za čas, ko delavec ne dela, se izplačuje v breme nosilca kot oblika nadomestila za primer brezposelnosti (nem. *Kurzarbeitsbeihilfe*). Delovni čas je lahko skrajšan na 10 do 90 odstotkov polnega delovnega časa, za vključitev v shemo pa mora biti na ravni delodajalca sklenjena pogodba med socialnimi partnerji, s katero se natančneje določijo pravila sheme. Delavec je v času, ko ne dela, upravičen do nadomestila plače, ki se odmeri v določenem odstotku od pretekle plače. V času tako določenega dela s krajšim delovnim časom in še določeno obdobje po tem (odvisno od obdobja prejemanja povračila nadomestila s strani zavoda) delodajalec delavcev, ki so vključeni v shemo, ne sme odpustiti.

Avstrijska ureditev pozna tudi posebno obliko nadomestila v gradbeništvu v primeru nezmožnosti zagotavljanja dela zaradi slabega vremena (nem. *Schlechtwetterentschädigung*) in, splošno, pravico do dela s krajšim delovnim časom ter pravico do nadomestila za delavce, ki jim do izpolnitve pogojev za starostno upokožitev manjka 5 let (nem. *Altersteilzeitgeld*).

Uveljavljanje pravic

Posameznik se v bazo iskalcev zaposlitve lahko prijavi takoj, ko postane brezposeln oziroma ko prejme odpoved pogodbe o zaposlitvi. Zahtevo za pridobitev pravice do denarnega nadomestila mora vložiti najkasneje na prvi dan brezposelnosti. Če uveljavlja denarno nadomestilo po tem roku, se mu skupna dolžina prejemanja

denarnega nadomestila skrajša za koledarske dneve, ki pretečejo od prvega dneva po nastanku brezposelnosti.

2.3 Italijanska ureditev

Pristojni nosilec

Pristojni nosilec vseh socialnih zavarovanj v Italiji je Državni zavod za socialno varnost (it. *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*, INPS). Nosilec aktivne politike zaposlovanja pa je Agencija za aktivno politiko trga dela (it. *Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro*, ANPAL), ki je začela delovati leta 2016.⁵⁴

Krog zavarovanih oseb

V ZPB (it. *Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego; NASpl*) so v Italiji vključeni vsi zaposleni, vajenci in vsi člani zadrug. Prostovoljno zavarovanje ni možno.

Pravice in pogoji za upravičenost

Iz ZPB se zagotavljata dve obliki denarnega nadomestila. Do nadomestila NASpl so v primeru neprostovoljne brezposelnosti upravičeni vsi zaposleni, kar vključuje vajence, člane zadrug, umetnike in zaposlene za določen čas v javnih administrativnih organih. Do denarnega nadomestila Dis-Coll pa so upravičeni delavci, ki delo opravljajo v nestandardni zaposlitvi in t. i. novi samozaposleni, ki so vključeni v posebno pokojninsko shemo.⁵⁵

Brezposelna oseba mora za upravičenost do NASpl izpolnjevati naslednje pogoje:

- ne sme postati brezposelna po svoji volji brez utemeljenega razloga,
- je sposobna za delo,
- aktivno išče zaposlitev,
- podpiše izjavo o takojšnji razpoložljivosti za delo ali udeležbo na usposabljanju v pristojnem delovnem centru,
- ne prejema drugih dajatev iz pokojninske sheme,

⁵⁴ Podrobneje <https://www.eurofound.europa.eu/it/publications/article/2016/italy-active-labour-market-policy-reform-gets-underway> (dostop: september 2020).

⁵⁵ Podrobneje glej https://www.missoc.org/documents/self-employed/2020_01/self_2001_it_en.pdf (dostop: september 2020).

- dohodek od dela ni višji od letne obdavčljive zgornje meje (8.000 evrov),
- je bila zavarovana pri Italijanskem državnem zavodu za socialno varnost (it. *Istituto nazionale della previdenza sociale*) vsaj 13 tednov v štirih letih pred nastankom brezposelnosti, od tega vsaj 30 dni v zadnjih 12 mesecih pred nastankom brezposelnosti, in
- vloži zahtevo za nadomestilo v 68 dnevih oziroma 98 dnevih v primeru krivdne odpovedi.

Brezposelna oseba mora za upravičenost do Dis-Coll izpolnjevati naslednje pogoje:

- ne sme postati brezposelna po svoji volji brez utemeljenega razloga,
- vloži zahtevo za nadomestilo v 68 dnevih od prenehanja pogodbenega razmerja,
- aktivno išče novo zaposlitev,
- je plačala prispevke vsaj tri mesece v koledarskem letu pred letom nastanka brezposelnosti in vsaj en mesec v letu nastanka brezposelnosti, in
- podpiše izjavo o takojšnji razpoložljivosti za delo ali udeležbo na usposabljanju v pristojnem delovnem centru.

Obseg pravic

Brezposelna oseba je (ob izpolnjevanju pogojev) upravičena do nadomestila po osmih dneh brezposelnosti (t. i. čakalna doba).

NASpl in Dis-Coll se odmerita od mesečnega povprečnega bruto dohodka delavca v zadnjih štirih letih pred nastankom brezposelnosti. Odmeri se v višini 75 odstotkov od dohodka do 1.227,55 evrov in 25 odstotkov od dohodka delavčevega dohodka, ki presega navedeni znesek. Nadomestilo ne sme presegati 1.335,40 evrov bruto (za leto 2020). Od prvega dne četrtega meseca upravičenosti (tj. od 91. dneva naprej) se nadomestilo vsak mesec zniža za 3 odstotke.

Obdobje upravičenosti do NASpl je enako polovici števila tednov zbrane zavarovalne dobe v zadnjih štirih letih pred nastankom brezposelnosti.

Obdobje upravičenosti do Dis-Coll pa je enako polovici števila mesecev, ko je oseba plačala prispevka, v obdobju od 1. januarja leta pred letom nastanka brezposelnosti do nastanka brezposelnosti, vendar ne več kot šest mesecev.

Znižanje denarnega nadomestila

V primeru, da brezposelna oseba ne izpolnjuje svojih obveznosti do zavoda za zaposlovanje ali odkloni sodelovanje v programu prekvalifikacije, pride do znižanja ali celo do prenehanja pravice do denarnega nadomestila (NASpl in DIS-Coll). V primeru prve kršitve se nadomestilo za brezposelnost en mesec zmanjša za eno četrtno, v primeru druge kršitve pa brezposelna oseba do nadomestila za brezposelnost en mesec ni upravičena. V primeru nadaljnjih kršitev lahko pride tudi do prenehanje pravice do nadomestila.

Brezposelna oseb izgubi pravico do nadomestila tudi v primeru, če brez utemeljenega razloga zavrne ustrezno zaposlitev.

Delna brezposelnost

Če se brezposelna oseba med prejetjem nadomestila za brezposelnost zaposli in njen letni dohodek iz tega naslova ne presega 8.000,00 evrov, je še naprej upravičena do nadomestila za brezposelnost.

Poleg nadomestila za brezposelnost, italijanska zakonodaja predvideva dve nadomestili v primeru t. i. delne brezposelnosti. Do obeh so upravičeni le delavci v gradbeništvu in industriji, pogoji za upravičenost pa so enaki kot pogoji za upravičenost do nadomestila za brezposelnost.

Nadomestilo za presežne delavce (it. *Cassa integrazione guadagni ordinaria*; *CIG*) se odmeri v višini 80 % pretekle plače. Delavci so do njega upravičeni v primeru zmanjšanja ali prenehanja dejavnosti delodajalca zaradi dokazanih finančnih težav ali začasnega manjšega obsega poslovanja delodajalca. Za ure, ko delavec iz navedenih razlogov dela ne opravlja (od 24 do 40 ur na teden), je upravičen do nadomestila za presežne delavce, ki ga lahko prejema največ 12 mesecev. V naslednjih šestih mesecih je nadomestilo omejeno na najvišji znesek splošnega nadomestila za brezposelnost.

Do izrednega nadomestila za presežne delavce (it. *Cassa integrazione guadagni straordinaria*; *CIGS*) so delavci upravičeni v primeru manjšega obsega dela zaradi krize, prestrukturiranja ali preoblikovanja podjetja. Izredno nadomestilo za presežne delavce se odmeri v višini 80 % pretekle plače za ure, ko delavec ne dela (od 0 do 40 ur na teden), delavec pa ga lahko prejema največ 36 mesecev. Višina

izrednega nadomestila za presežne delavce je omejena na najvišji znesek splošnega nadomestila za brezposelnost.

Uveljavljanje pravic

Za upravičenost do nadomestila mora brezposelna oseba vložiti zahtevo v elektronski obliki na INPS in podpisati izjavo o takojšnji razpoložljivosti za delo ali udeležbo na usposabljanju v pristojnem delovnem centru.

3. KRATEK ZGODOVINSKI PREGLED

Prosto gibanje delavcev je vse od začetka Evropske gospodarske skupnosti, danes EU, predstavljalo enega izmed njenih temeljnih ciljev. Prav povezovalne (koordinacijske) sisteme socialne varnosti omogoča uresničevanje svobode gibanja oseb znotraj EU, saj zagotavlja, da posameznik pri gibanju med DČ EU ne izgubi ali občuti zmanjšanja pravic iz sistema socialne varnosti. Brez učinkovitega enotnega mehanizma za povezovalne sisteme socialne varnosti bi lahko bilo prosto gibanje resno ovirano.⁵⁶

Ker sta svoboda gibanja delavcev in povezovalne sisteme socialne varnosti neločljivo povezani, je bila koordinacija sistemov socialne varnosti predmet pravnega urejanja že od ustanovitve prvotnih evropskih skupnosti. Tako kot svoboda gibanja, ima torej tudi povezovalne sisteme socialne varnosti v EU (in njenih prednicah) dolgo zgodovino.⁵⁷

Po Pariški pogodbi, ki je določala svobodo gibanja delavcev,⁵⁸ se je leta 1953 začela pripravati Evropska konvencija o socialni varnosti za delavce migrante v industriji premoga in jekla (pomembni surovini v tedanji vojaški industriji). Njen cilj je bil nadomestiti dvostranske sporazume o socialni varnosti, sklenjene med ustanovnimi DČ.⁵⁹ Zaradi spoznanja, da mora skupni trg vključevati celotna gospodarstva DČ, ne le dejavnost premogovništva in jeklarstva, je bila decembra 1957 podpisana Evropska konvencija o socialni varnosti delavcev migrantov,⁶⁰ ki pa ni nikoli začela veljati. Že dogovorjena pravila koordinacije, ki jih je vsebovala, je prevzela Uredba (EGS) 3/58,⁶¹ saj so se s tem izognili dolgotrajnim postopkom ratifikacije konvencije v nacionalnih parlamentih. To je bila tretja uredba sprejeta v EU (oziroma njeni predhodnici EGS) in prvi pravi pravni instrument.⁶² Uredba (EGS) 4/58 je bila njena izvedbena uredba, ki je

⁵⁶ Strban, 2016, str. 783.

⁵⁷ Glej Strban, Bagari, 2019.

⁵⁸ S Pariško pogodbo, ki je začela veljati julija 1952, je bila ustanovljena Evropska skupnost za premog in jeklo.

⁵⁹ Ustanovne DČ so bile Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Nemčija, Francija in Italija, s podobnimi sistemi socialne varnosti, ki so temeljili predvsem na socialnih zavarovanjih.

⁶⁰ Podpisana je bila le nekaj tednov pred začetkom veljavnosti Rimske pogodbe o ustanovitvi EGS.

⁶¹ Uredba Sveta št. 3 z dne 25. 9. 1958 o socialni varnosti delavcev migrantov; Ur. L. L 1958, 30, str. 561.

⁶² Uredbi št. 1 in 2 sta se namreč nanašali le na uporabo jezikov in obliko »*laissez passer*« članov Evropskega parlamenta (Jorens, 2010, str. 237).

vsebovala predpise o upravljanju institucije, odgovorne za povezovanje sistemov socialne varnosti. Uredbi sta začeli veljati 1. januarja 1959.

Kmalu je postalo jasno, da so prvotni predpisi vsebovali številne pomanjkljivosti in pravne praznine. Evropska komisija (v nadaljevanju: EK) je že pet let po uvedbi Uredba (EGS) 3/58 začela pripravljati predlog, ki bi slednjo popravil, razširil in poenostavil. Poleg tega je bila narava migracij nagnjena k bolj raznolikim migracijam, Skupnosti pa so se pridružile tudi nekatere DČ z izrazito drugačnimi sistemi socialne varnosti, ki so temeljili na prebivališču, ne zavarovanju oziroma zaposlitvi. Zato so bili na tem področju kmalu sprejeti novi predpisi, Uredba Sveta (EGS) 1408/71⁶³ in njena izvedbena Uredba (EGS) 574/72.⁶⁴ Navedeni uredbi sta upoštevali vrzeli in tehnične težave, ki so postale očitne v prejšnji uredbi ali pa so se pojavile zaradi sodb Sodišča EU. Ugotovimo lahko, da je povezovanje vse bolj raznolikih sistemov socialne varnosti DČ, vedno bolj zahtevno,⁶⁵ k čemur je s številnimi odločitvami pripomoglo SEU. Enako velja tudi obratno. Bolj kot so si nacionalni sistemi socialne varnosti podobni, manj zahtevno je njihovo povezovanje.

Vsebina uredb se je še naprej razvijala, zlasti s strani SEU in zakonodajalca EU. Leta 1998 se je z objavo predloga nove uredbe o koordinaciji s strani EK začel postopek posodobitve in poenostavitve zakonodaje o povezovanju socialne varnosti.⁶⁶ Posledica tega je bila nova ureditev, ki povezuje sisteme socialne varnosti DČ in velja od 1. maja 2010.

Velja poudariti, da je poenoten (unificiran)⁶⁷ le formalni del socialne varnosti, ki ureja uporabo materialnega prava v čezmejnih dejanskih stanjih. Ne pa tudi materialni (vsebinski) del prava socialne varnosti, ki ostaja v pristojnosti posamezne DČ. Zato so DČ še vedno pristojne za določitev kroga zavarovanih oseb, vrste in obsega pravic, obveznosti upravičencev in postopke za uveljavljanje pravic iz sistema socialne varnosti. Vendar pa morajo DČ pri izvajanju teh pooblastil upoštevati pravni red EU, zaradi česar predpisi o povezovanju kljub vsemu vplivajo na materialno pravo socialne

⁶³ Ur. l. L 149, z dne 5. 7. 1971.

⁶⁴ Ur. l. L 74, z dne 27. 3. 1972.

⁶⁵ Strban, 2016, str. 784.

⁶⁶ COM (1998) 779 final, Bruselj, 21. 12. 2008.

⁶⁷ Uredba je namreč instrument unifikacije, saj se v celoti in neposredno uporablja v vseh DČ (288. Člen Pogodbe o delovanju EU, PDEU, UL C 202, 7.6.2016-prečiščena različica).

varnosti (npr. sistemi, ki temeljijo na prebivališč morajo vključiti tudi delavce migrante, ki tam ne prebivajo).

4. UREDBA (ES) 883/2004 IN UREDBA (ES) 987/2009

Uredba (ES) 883/2004⁶⁸ je bila sprejeta le nekaj dni pred največjo širitvijo EU doslej, in sicer 29. aprila 2004. Za sprejem je zadostovalo soglasje petnajstih, po 1. maju 2004 pa bi bilo potrebno soglasje petindvajsetih DČ. Izvedbena uredba, Uredba (ES) 987/2009⁶⁹, je bila sprejeta šele leta 2009. Uporaba Uredbe (ES) 883/2004 je bila tako mogoča šele od 1. maja 2010, v času do sprejema izvedbene uredbe pa je bila večkrat spremenjena.⁷⁰

V razmerju do Švice in DČ Evropskega gospodarskega prostora se je Uredba (ES) 883/2004 začela uporabljati nekoliko kasneje, aprila oziroma junija 2012.⁷¹

4.1 Osebna in stvarna veljavnost

Uredba Sveta (EGS) 1408/71 je sprva veljala samo za delavce in njihove družinske člane, ki so bili vključeni v vsaj en sistem socialne varnosti v DČ in so se gibali med vsaj dvema DČ. Vse od leta 1981 koordinacijska pravila veljajo tudi za samozaposlene. Uredba Sveta (EGS) 1390/81 z dne 12. maja 1981⁷² je namreč razširila osebno veljavnost Uredbe Sveta (EGS) 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družine, ki se gibljejo v Skupnosti, na samozaposlene in njihove družinske člane.⁷³ S kasnejšimi spremembami je bila veljavnost Uredbe Sveta (EGS) 1408/71 razširjena še na javne uslužbenke (leta 1998), študente, ki niso varovani kot družinski člani (1999), in nekatere državljane tretjih držav. Uredba velja tudi za begunce, osebe brez državljanstva ter upokojece.

Uredba (ES) 883/2004 osebno veljavnost razširja na vse državljane, ne glede na njihovo ekonomsko aktivnost. Koordinacijska pravila se tako uporabljajo za državljane DČ Evropskega gospodarskega prostora (tj. DČ EU, Islandije, Lihtenštajna, Norveške

⁶⁸ Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. 4. 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, Ur. l. L 166, z dne 30. 4. 2004.

⁶⁹ Uredba (ES) št. 987/2009 z dne 16. 9. 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, Ur. l. L 284, z dne 30. 10. 2009.

⁷⁰ Glej Uredbo (ES) 988/2009, Ur. l. L 284, z dne 30. 10. 2009.

⁷¹ Glej <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867&langId=en> (dostop: junij 2020).

⁷² Uredba Sveta (EGS) št. 1390/81 z dne 12. 5. 1981, Ur. l. L 143, z dne 29. 5. 1981.

⁷³ O razvoju osebne veljavnosti pravil povezovanja sistemov socialne varnosti v EU glej Pennings, 2015, str. 35–38.

in Združenega kraljestva) in Švice, osebe brez državljanstva in begunce, ki stalno prebivajo v eni izmed naštetih držav, za katere velja ali je veljala zakonodaja ene ali več DČ, ter za njihove družinske člane.⁷⁴

Zakonodajo je treba razumeti kot zakonodajo, ki opredeljuje stvarno pristojnost Uredbe (ES) 883/2004. Tudi iz sodne prakse SEU izhaja, da se osebna veljavnost Uredbe razteza na vsako osebo, ki je oziroma je bila vključena v shemo socialne varnosti za področja, ki so navedena v njenem 3. členu. Ta določa, da se Uredba (ES) 883/2004 uporablja za vso zakonodajo v zvezi z naslednjimi področji socialne varnosti: (a) dajatve za bolezen; (b) dajatve za materinstvo in enakovredne dajatve za očetovstvo (SEU je temu poglavju dodalo tudi dajatve za dolgotrajno oskrbo);⁷⁵ (c) dajatve za invalidnost; (d) dajatve za starost; (e) dajatve za preživele osebe; (f) dajatve za nesreče pri delu in poklicne bolezni; (g) pomoči ob smrti; (h) dajatve za brezposelnost; (i) dajatve pred upokojitvijo; (j) družinske dajatve. Gre za področja socialne varnosti, v okviru katerih se zagotavljajo dajatve za tradicionalne socialne primere.

Uredba (EU) 1231/2010⁷⁶ je nadomestila Uredbo (ES) 859/2003. Razširja osebno veljavnost Uredbe (ES) 883/2004 in izvedbene uredbe na državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju EU in so se preselili ali se gibljejo med DČ, ter njihove družinske člane.

Tudi tokrat je morala biti sprejeta posebna uredba, saj ta temelji na poglavju o mejnih nadzorih, azilu in imigracijah, kjer imajo tri države poseben položaj. Danska, Irska in Združeno kraljestvo se lahko temu režimu podredijo ali ne. Danska tako ni sprejela uredbe iz leta 2003, pa tudi ne uredbe iz leta 2010. Irska je oba pravna režima za državljane tretjih držav sprejela. Združeno kraljestvo pa je sprejelo režim iz leta 2003, vendar ne tudi režima iz leta 2010. Pravna posledica je, da Danska, drugače kot Irska, ni zavezana enako obravnavati državljanov tretjih držav. Tudi Združeno kraljestvo jih je dožno obravnavati enako, vendar v skladu s prej veljavno Uredbo Sveta (EGS)

⁷⁴ Glej 2. člen Uredbe (ES) 883/2004.

⁷⁵ *Molenaar*, C-160/96, *Jauch*, C-215/99, *Gaumain-Cerri*, C-502/01, *Barth*, C-31/02, *Hosse*, C-286/03, *Commissions against Parliament and Council*, C-299/05, *Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon*, C-212/06, *Chamier-Glisczynski*, C-208/07, *Da Silva Martins*, C-388/09, *Bartlett*, C-537/09, *Commission against Germany*, C-206/10, *Commission against Germany*, C-562/10, *Commission against Slovak Republic*, C-433/13, *Tolley*, C-430/15 in A., C-679/16.

⁷⁶ Uredba (EU) št. 1231/2010 z dne 24. novembra 2010 o razširitvi uporabe uredb (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva, Ur. l. L 344, z dne 29. 12. 2010.

1408/71 (vsaj do konca prehodnega obdobja izstopa Združenega kraljestva iz EU, torej do konca leta 2020).⁷⁷

4.2 Temeljna načela

Nekatera izmed temeljnih načel koordinacije sistemov socialne varnosti v EU določa že primarno,⁷⁸ druga izhajajo iz sekundarnega prava EU, predvsem iz Uredbe (ES) 883/2004, ki skupaj z izvedbeno uredbo in sodno prakso SEU vzpostavlja celovit koordinacijski mehanizem.

4.2.1 Načelo enakega obravnavanja

Že iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU), izhaja prepoved vsakršne diskriminacije na podlagi (nacionalnega) državljanstva, ki predstavlja eno od temeljnih načel prava EU. Načelo enakega obravnavanja igra pomembno vlogo tudi znotraj povezovanja sistemov socialne varnosti. Osebe, za katere se uporablja uredba, imajo enake pravice in obveznosti po zakonodaji vsake DČ, kot državljan te DČ.⁷⁹

Poleg načela enakega obravnavanja državljanov EU je določena tudi enaka obravnava dajatev, dohodka, dejstev in dogodkov, ki je bilo s posebno določbo v Uredbi (ES) 883/2004 (5. člen) povzdignjeno na raven splošnega pravnega načela. Če ima nek dogodek ali dejstvo vpliv na pravni položaj zavarovanca v sistemu socialne varnosti, je ta dogodek treba upoštevati tudi, če se je zgodil na ozemlju katerekoli druge DČ. Načelo je sicer razvilo SEU,⁸⁰ potrdilo pa ga je tudi že slovensko vrhovno sodišče, ko je to odločalo o vprašanju ali lahko pristojna DČ (Slovenija) v zvezi s priznanjem pravice do starostne pokojnine upošteva dejstvo, nastalo v drugi DČ (Avstriji) in ali lahko uporaba koordinacijskih pravil prava EU vodi k negativnim posledicam za delavce migrante. Zavarovanec je namreč uveljavljal pravico do sorazmerne starostne pokojnine glede na dobo zavarovanja pri nas, hkrati pa je bil kot delničar in poslovodja gospodarske družbe obvezno pokojninsko zavarovan v Avstriji.

⁷⁷ Strban, 2019, str. 79.

⁷⁸ Členi 18, 21 in 45 PDEU (enako obravnavanje državljanov EU, ki se prosto gibljejo, predvsem ekonomsko aktivnih), člen 48 PDEU (omenja seštevanje ustreznih obdobj, na primer zaposlitev, zavarovanje ali prebivanje in izvoz ugodnosti).

⁷⁹ 4. člen Uredbe (ES) 883/2004.

⁸⁰ Glej npr. odločitev v zadevi *Duchon*, C-290/00.

Vrhovno sodišče je ob upoštevanju dejstva, da slovenska zakonodaja za pridobitev pravice do starostne pokojnine izrecno določa pogoj prenehanja obveznega zavarovanja, odločilo, da je odgovor glede na načelo izenačevanja dejstev, pritrdilen, vendar samo, če tožniku zaradi tega ni kršena pravica do enakega obravnavanja oziroma da tožnik ni diskriminiran zaradi obstoja obveznega zavarovanja v tujini. Izpostavilo je, da tožnikova (zavarovančeva) zahteva za pridobitev starostne pokojnine ni bila zavrnjena zato, ker je bil obvezno zavarovan v Avstriji, pač pa zato, ker je bil obvezno zavarovan. Tožnik je torej obravnavan enako kakor slovenski državljani, ki so obvezno zavarovani na našem ozemlju. Če bi bila tožniku ob enakih dejstvih priznana pravica do starostne pokojnine, bi (ravno obratno) prišlo do neenakega obravnavanja, saj bi bil s tem v boljšem položaju kot osebe, ki so obvezno zavarovane na območju RS.⁸¹

Novejša razmišljanja glede uporabe načela enakega obravnavanja dejstev grede tudi v smeri priznavanja zavarovanja iz druge DČ, npr. če so v prvi državi samozaposlene osebe vključene v zavarovanje za brezposelnost, v drugi pa ne. Zgolj z priznavanjem enakih obdobj iz drugih DČ bi bilo lahko takšno zavarovanje izgubljeno, kar bi lahko predstavljalo oviro svobodi gibanja.

4.2.2 Načelo uporabe zakonodaje ene države članice

Načelo uporabe zakonodaje ene DČ preprečuje, da bi oseba, ki se giblje znotraj EU, ostala brez socialne zaščite (negativni konflikt ali spor zakonodaj), ali da bi bila v istem časovnem obdobju vključena v sistem socialne varnosti v dveh ali celo več DČ (pozitivni konflikt ali spor zakonodaj), v katerih bi praviloma morala plačevati tudi prispevke za socialno varnost.

Uredba (ES) 883/2004 kot splošno pravilo določa uporabo zakonodaje države, kjer oseba opravlja ekonomsko aktivnost (*lex loci laboris*).⁸² Navedeno kolizijsko pravilo

⁸¹ Glej odločitev Vrhovnega sodišča RS v zadevi VIII Ips 169/2010, z dne 9. 5. 2011. O tem tudi Strban, 2013, str. 358-360.

⁸² Veljavnost splošnega pravila je lahko težavna v primerih, ko ni moč z gotovostjo ugotoviti kraja opravljanja dela, npr. v primeru samozaposlenih oseb, oseb, ki delo opravljajo s pomočjo spletnih platform oziroma vseh oseb, ki delajo od doma, pri čemer prebivajo v drugi DČ kot je DČ zaposlitve oziroma registrirane dejavnosti. Enako velja za izziv določitve same narave oblike dela, saj se lahko delo v eni DČ smatra kot delo na podlagi pogodbe o zaposlitvi, medtem ko se isto delo v drugi DČ smatra kot samostojno opravljanje dejavnosti. Podrobneje o izzivih vezanih na nestandardne oblike zaposlitve v Strban (idr.), 2020.

učinkuje izključno, saj za isto osebo v istem časovnem obdobju ne more veljati zakonodaja nobene druge DČ, čeprav bi tako določala nacionalna pravila, in nadrejeno, saj se omenjeno kolizijsko pravilo uporabi ne glede na morda nasprotno določbo nacionalne zakonodaje pristojne države.

V ta pravila je delno poseglo SEU v zadevi *Bosmann*,⁸³ ko je odločilo, da čeprav Nemčija ni pristojna država (ga. Bosmann je bila zaposlena na Nizozemskem, prebivala pa je v Nemčiji) in zato ni dolžna zagotavljati družinskih dajatev, ji zagotavljanja družinskih dajatev svojim prebivalcem pravila koordinacije sistemov socialne varnosti ne preprečujejo.

Ob splošnem pravilu *lex loci laboris* Uredba (ES) 883/2004 predvideva nekatere izjeme. Tako za napotene delavce še naprej velja zakonodaja prve DČ (države pošiljateljice), če predvideno trajanje napotitve ne presega štiriindvajset mesecev in če oseba ni napotena, da nadomesti drugo osebo.⁸⁴ Primerljivo pravilo velja za samozaposleno osebo. Za osebo, ki običajno opravlja dejavnost samozaposlene osebe v DČ in ki gre opravljat podobno dejavnost v drugo DČ, še naprej velja zakonodaja prve DČ, če predvideno trajanje take dejavnosti ne presega štiriindvajset mesecev.

Posebno pravilo velja tudi, če oseba sočasno opravlja delo v več DČ. V tem primeru se uporabi zakonodaja DČ stalnega prebivališča (*lex loci domicilii*), če opravlja znaten del svoje dejavnosti v tej DČ oziroma DČ, v kateri je statutarni sedež ali poslovna enota podjetja ali delodajalca, pri katerem je zaposlena. Če je delež nižji od 25 %, je to indikator, da se znaten del dejavnosti ne izvaja v državi prebivališča.⁸⁵ Če samozaposleni v DČ stalnega prebivališča ne opravlja znatnega dela svoje dejavnosti, se uporablja zakonodaja DČ, v kateri je središče interesa njegovih dejavnosti.⁸⁶

V primerih, ko oseba hkrati opravlja različne aktivnosti v več DČ, na primer je zaposlena v eni DČ, v drugi pa opravlja dejavnost kot samozaposlena oseba, je pristojna DČ, v kateri opravlja delo kot zaposlena oseba oziroma delavec.⁸⁷ Razlog za

⁸³ C-352/06.

⁸⁴ Podrobneje o pravilih, ki na področju socialne varnosti (in davčnega prava) veljajo za napotene delavce v EU, v Mišič, 2018/1, Mišič 2018/2 in Strban 2018.

⁸⁵ Glej 8. točko 14. člena Uredbe (ES) 987/2009.

⁸⁶ Drugi odstavek 13. člena Uredbe (ES) 883/2004.

⁸⁷ Tretji odstavek 13. člena Uredbe (ES) 883/2004. Uredba je odpravila dvojno kolizijsko pravilo, ki ga je poznala (njena predhodnica) Uredba Sveta (EGS) 1408/71.

takšno ureditev je, da je zaščita, ki so je deležni zaposleni v DČ praviloma večja kot tista, ki so je deležni samozaposleni.⁸⁸ Do nenavadnih situacij lahko pride v primerih, ko je nekdo npr. zaposlen zgolj 10 % v eni DČ in 90 % samozaposlen v drugi. Tedaj se postavi vprašanje, ali je oseba res najmočneje povezana z DČ zaposlitve.

Če je oseba zaposlena v različnih DČ, poleg tega pa v kateri izmed DČ opravlja dejavnost tudi kot samozaposlena oseba, velja enako pravilo kot v primerih, ko oseba običajno opravlja dejavnost zaposlene osebe v več DČ.

Izjeme obstajajo tudi pri socialnem primeru brezposelnosti, kot je pojasnjeno v nadaljevanju. Za obmejne delavce je namreč določen odstop od pravila *lex loci laboris*. Zanje je namreč pristojna DČ stalnega oziroma običajnega prebivališča.

Za osebe, ki niso ekonomsko aktivne (npr. upokojenci, otroci, študentje), je v skladu z Uredbo (ES) 883/2004 določena pristojnost države stalnega prebivališča (*lex loci domicilii*).⁸⁹ Pri tem je vprašanje, kdo sploh velja za ekonomsko aktivno osebo. Med ekonomsko aktivne osebe se poleg zaposlenih in samozaposlenih oseb štejejo tudi osebe, ki prejemajo denarne dajatve zaradi ali kot posledico svoje zaposlitve ali samozaposlitve (torej tudi prejemniki nadomestila za primer brezposelnosti). Prejemniki dolgotrajnih dajatev (pokojnin) pa štejejo med ekonomsko neaktivne osebe.

Že na tej točki (glej tudi v nadaljevanju) velja pojasniti, da v skladu z opredelitvijo iz 1. člena Uredbe (ES) 883/2004 pojem *stalno prebivališče* (angl. *residence*)⁹⁰ pomeni kraj, v katerem oseba običajno prebiva, zato bi lahko govorili tudi o *običajnem prebivališču*. Običajno prebivališče je SEU v svojih sodbah opredelilo kot prebivališče, kjer je običajno središče interesov posameznika. V zadevi *Di Paolo*⁹¹ je pojasnilo, da se oseba, čeprav je zaposlena v drugi DČ, šteje za osebo, ki še naprej *običajno prebiva* v državi stalnega prebivališča, če s to državo obdrži tesno vez in je tam središče njenih interesov. Središče interesov je treba določiti na podlagi dejstev, ob upoštevanju vseh okoliščin, ki nakazujejo resnično izbiro države kot države stalnega prebivališča.⁹² Pri tem je treba upoštevati zlasti družinski položaj zaposlene osebe, razloge, iz katerih se je preselila, trajanje in neprekinjenost oziroma stalnost njenega prebivališča, dejstvo

⁸⁸ Pennings, 2015, str. 106.

⁸⁹ Glej alinejo (e) 3. točke 11. člena Uredbe (ES) 883/2004.

⁹⁰ V angleškem izvorniku Uredbe (ES) 883/2004 sta uporabljena izraz *residence* in *stay*. Prvi je v slovenskem jeziku preveden kot *stalno prebivališče*, drugi pa kot *začasno prebivališče*.

⁹¹ *Di Paolo*, C-76/76.

⁹² Prav tam. Tako SEU tudi v zadevi *Knoch*, C-102/91. Glej tudi De Cortazar (idr.), 2012, str. 13.

(če gre za tak primer), da ima stalno zaposlitev oziroma naravo dejavnosti, ki se izvajanja v drugi DČ, in namen odsotnosti, kot izhaja iz vseh okoliščin.⁹³ Zadevna oseba v smislu Uredbe (ES) 883/2004 tudi ne more hkrati imeti stalnega prebivališča v dveh ali več DČ, saj pravila o zakonodaji, ki se uporablja, temeljijo na načelu uporabe zakonodaje le ene DČ.⁹⁴

Navedeno sodno prakso izpeljuje tudi 11. člen Uredbe (ES) 987/2009, ki opredeljuje merila za določitev stalnega prebivališča, če se stališče nosilcev dveh ali več DČ o tem razlikuje. Kot upoštevna dejstva določa zlasti:

»(a) trajanje in neprekinjenost prisotnosti na ozemlju zadevnih držav članic;

(b) okoliščine osebe, vključno z:

- (i) značajem in posebnimi značilnostmi vsake dejavnosti, ki jo opravlja, zlasti krajem, kjer se ta dejavnost običajno opravlja, stabilnostjo dejavnosti ter trajanjem vsake pogodbe o delu;
- (ii) njenim družinskim položajem in družinskimi vezmi;
- (iii) opravljanjem kakršne koli nepridobitne dejavnosti;
- (iv) pri študentih, virom njihovega dohodka;
- (v) njenim stanovanjskim položajem, zlasti s tem, kako trajen je;
- (vi) državo članico, za katero se za davčne namene šteje, da je oseba njen rezident
- (vii) državo članico, za katero se za davčne namene šteje, da je oseba njen rezident.«

Navedena merila niso izčrpna, prav tako pa med njimi ni hierarhije, saj nimajo vedno enake teže oziroma niso vedno enako pomembna. Določitev stalnega prebivališča je tako odvisna od vsakega konkretnega primera, glede na značilnosti, ki temeljijo na celostni oceni vseh ustreznih dejstev in okoliščin.⁹⁵

Če se pristojni nosilci ne morejo sporazumeti o določitvi kraja stalnega prebivališča osebe, se kot odločilen za določitev dejanskega stalnega prebivališča osebe šteje njen namen prebivanja, kot je razviden iz teh dejstev in okoliščin, zlasti razlogov za njeno selitev.

⁹³ Sodba SEU v zadevi *Swaddling*, C-90/97.

⁹⁴ Tako SEU v zadevi *Wencel*, C-589/10.

⁹⁵ Člen dejstva našteva primeroma, saj jih *zlasti* šteje kot upoštevna.

Namen (ne le *corpus*, temveč tudi *animus manendi*) zadevne osebe se izkazuje z dejanskimi dokazi. Tako denimo le izjava, da oseba razmišlja o tem, da bi imela prebivališče v določenem kraju oziroma si to želi, ne zadostuje.⁹⁶ Namen navedenega člena izvedbene uredbe je zagotoviti orodje, s pomočjo katerega je v izjemnih primerih, ko se dva nosilca ne moreta dogovoriti o stalnem prebivališču, še vedno mogoče opredeliti eno DČ kot državo stalnega prebivališča.

Izpostavlja se, da nosilci »*prepogosto predvidevajo, da je stalno prebivališče tisti kraj, ki ga je oseba navedla kot domači naslov. A čeprav je prijavo mogoče upoštevati kot navedbo namena osebe, pa ta nikakor ni odločilna in je ni mogoče uporabiti kot pogoj za sprejetje dejstva, da oseba prebiva v določenem kraju.*«⁹⁷

Če države stalnega prebivališča tudi na podlagi navedenih meril ni mogoče ugotoviti, se uporablja prednostni vrstni red iz prvega odstavka 6. člena Uredbe (ES) 987/2009. Dajatve se lahko začasno dodelijo na podlagi drugega odstavka 6. člena, kar pomeni, da je zadevna oseba začasno upravičena do dajatev ali storitev, določenih v zakonodaji, ki jo uporablja nosilec v kraju njenega stalnega prebivališča, oziroma do dajatev ali storitev, določenih v zakonodaji, ki jo uporablja nosilec, kateremu je bila zahteva najprej predložena, če ne prebiva na ozemlju ene od zadevnih DČ.

4.2.3 Načelo ohranitve pravic v nastajanju

Načelo ohranitve (varstva) pravic v nastajanju določa že 48. člen PDEU, konkretizira pa ga 6. člen Uredbe (ES) 883/2004. Slednji določa, da mora pristojni nosilec DČ upoštevati zavarovalne dobe, dobe zaposlitve, samozaposlitve ali prebivanja, četudi omenjena obdobja niso bila izpolnjena v tej, temveč v drugi DČ. Upoštevati jih mora, kot da so bila izpolnjena pri njej.⁹⁸ Pojmi zavarovalna doba, doba zaposlitve, samozaposlitve in prebivanja so natančneje opredeljena v 1. členu Uredbe (ES) 883/2004:

⁹⁶ Praktični vodnik, str. 41.

⁹⁷ Prav tam.

⁹⁸ Seštevanje obdobj je pri dolgotrajnih dajatvah (denimo pokojninah) združeno z načelom časovne razdelitve in izračuna pro-rata temporis. Glej tudi Strban, v Bubnov Škoberne, Strban, 2010, str. 159–160.

»Zavarovalna doba pomeni dobe plačevanja prispevkov, dobe zaposlitve ali samozaposlitve, opredeljene ali priznane kot zavarovalne dobe po zakonodaji, po kateri so bile dopolnjene ali se štejejo za dopolnjene, ter vsa obdobja, ki so obravnavana kot taka, če jih imenovana zakonodaja obravnava kot enakovredna zavarovalnim dobam;

Doba zaposlitve ali doba samozaposlitve pomeni dobe, ki jih kot take opredeljuje ali priznava zakonodaja, po kateri so bile dopolnjene, ter vsa obdobja, ki so obravnavana kot taka, če jih imenovana zakonodaja obravnava kot enakovredna dobam zaposlitve oziroma samozaposlitve.

Doba stalnega prebivanja pa pomeni dobe, ki jih kot take opredeljuje ali priznava zakonodaja, po kateri so dopolnjene ali se štejejo za dopolnjene.«

Za uresničevanje načela seštevanja navedenih dob je zelo pomembna izmenjava informacij med pristojnimi institucijami DČ. Informacije o izpolnjenih dobah, ki jih sporoči DČ (v kateri so dobe bile izpolnjene) so zavezujoče, in jih DČ naj ne bi preizkušale. Upravna komisija v svoji odločitvi izpostavlja, da je treba pri uporabi načela seštevanja dob iz 6. člena Uredbe (ES) 883/2004 zagotoviti, da zavarovalne dobe, ki jih sporoči ena DČ, DČ prejemnica sprejme brez dvoma v njihovo kakovost.

Vse zavarovalne dobe, bodisi dobe plačevanja prispevkov, bodisi dobe, ki se po nacionalni zakonodaji obravnavajo kot enakovredne zavarovalnim dobam, izpolnjujejo opredelitev *zavarovalne dobe* za namene uporabe Uredbe (ES) 883/2004 in Uredbe (ES) 987/2009 (podrobneje v nadaljevanju). Vendar DČ pri tem obdržijo pristojnost glede določanja drugih pogojev za dodelitev dajatev iz socialne varnosti ob upoštevanju 5. člena Uredbe (ES) 883/2004, če so ti pogoji uporabljeni na nediskriminatoren način ter na to načelo 6. člen Uredbe (ES) 883/2004 ne vpliva.⁹⁹

⁹⁹ Sklep št. H6, z dne 16. 12. 2010, v zvezi z uporabo nekaterih načel glede seštevanja dob v skladu s členom 6 Uredbe (ES) 883/2004, Ur. L 45, z dne 12. 2. 2011.

4.2.4 Načelo ohranitve pridobljenih pravic

Ob načelu ohranitve (varstva) pravic v nastajanju 48. člen PDEU določa tudi izplačevanje dajatev osebam s prebivališčem na ozemlju (drugih) DČ ali t. i. izvoz dajatev (angl. *export of benefits*). Tudi Uredba (ES) 883/2004 v 7. členu izrecno določa pravilo izvoza vseh denarnih dajatev, če ni drugače določeno. Neomejen izvoz dajatev, ki je prav tako bistven za učinkovito uveljavljanje pravice do prostega gibanja znotraj EU, velja predvsem za dolgotrajne denarne dajatve (npr. pokojnine), medtem ko je ta pri kratkotrajnih dajatvah (npr. DNPB, zdravstvene storitve) omejen. Razlog za to so ob sami naravi dajatve predvsem posebne dolžnosti upravičenca do izplačevalca dajatev. Pravila o izvozu DNPB so podrobneje pojasnjena v nadaljevanju.

4.2.5 Načelo dobrega upravnega sodelovanja

Uredba (ES) 883/2004 in predvsem Uredba (ES) 987/2009 močno poudarjata tudi dobro upravno sodelovanje med pristojnimi nosilci socialne varnosti različnih DČ, zlasti z elektronsko izmenjavo podatkov.¹⁰⁰ Vprašanje je, tako kot pravila o izvozu DNPB, podrobneje obravnavano v nadaljevanju in je nenazadnje na dejanski ravni lahko ključnega pomena za učinkovito uveljavljanje pravic državljanov EU v čezmejnih dejanskih stanjih.

¹⁰⁰ Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI) je elektronska izmenjava informacij socialne varnosti, ki je s *strukturiranim elektronskim dokumentom* določena v izvedbeni uredbi. Prva elektronska izmenjava informacij v okviru ESSI je bila opravljena med Slovenijo in Avstrijo. Več [https://www.zzs.si/ZZZS/info/gradiva.nsf/0/3517d834858ff3cac12584410032ce88/\\$FILE/PR_ESSI%20izmenjava%20podatkov%20z%20Avstrijo_24.7.2019.pdf](https://www.zzs.si/ZZZS/info/gradiva.nsf/0/3517d834858ff3cac12584410032ce88/$FILE/PR_ESSI%20izmenjava%20podatkov%20z%20Avstrijo_24.7.2019.pdf) (dostop: september 2020).

5. POSEBNA PRAVILA ZA DAJATVE ZA PRIMER BREZPOSELNOSTI

Dajatve za brezposelnost so v Uredbi (ES) 883/2004 urejene v 6. poglavju, ki določa posebnosti pravila o seštevanju zavarovalnih dob, dob zaposlitve ali samozaposlitve (61. člen), pravila o izračunu dajatev (62. člen), odstop od pravil o stalnem prebivališču (63. člen), pravila o izvozu (64. člen) in pravila, ki glede dajatev za primer brezposelnosti veljajo za brezposelne osebe, ki stalno prebivajo v DČ, ki ni pristojna DČ (65. člen). Uredba (ES) 987/2009 dajatve za brezposelnost ureja v 5. poglavju (54.-57. člen).

Kot že omenjeno, je za poglavje o dajatvah za brezposelnost Uredbe (ES) 883/2004 značilno, da to odstopa od nekaterih temeljnih načel koordinacije sistemov socialne varnosti. Ureditev, kot jo določajo navedeni členi uredbe namreč velja, če *v tej uredbi ni določeno drugače*. Razlog za oblikovanje posebnih pravil na področju dajatev za primer brezposelnosti je tesno povezan z njihovo posebno naravo. Upravičenost do DNPB je namreč pogojena z dejanskimi zmožnostmi uspešnega iskanja zaposlitve in posebnimi dolžnostmi upravičenca na trgu dela oziroma njegovimi posebnimi obveznostmi do izplačevalca dajatve (nosilca socialnega zavarovanja).

5.1 Pravila o pristojnosti

Za določitev pristojne DČ, ki je v skladu s 1. členom Uredbe (ES) 883/2004 opredeljena kot DČ, v kateri ima pristojni nosilec sedež, na področju DNPB veljajo posebna pravila, ki mestoma odstopajo od splošnega pravila, da za ekonomsko aktivne osebe velja pristojnost DČ ekonomske aktivnosti, npr. dela ali samozaposlitve. Pri odstopu od splošnega pravila *lex loci laboris* (tj. pristojnosti po kraju dela, zaposlitve) je sicer potrebno upoštevati več elementov. V primeru **čezmejnih delavcev**¹⁰¹ je treba upoštevati: (i) dejstvo, ali gre za obmejnega ali drugega čezmejnega delavca, (ii) dejstvo, ali je nastopila le delna oziroma občasna ali pa popolna brezposelnost, in, v primeru **drugih čezmejnih delavcev**,¹⁰² (iii) dejstvo, ali so se vrnilo oziroma ali so izbrali pristojnost DČ stalnega prebivališča. Nekdaj, kot je pojasnjeno v nadaljevanju,

¹⁰¹ Katerihkoli delavcev, ki prebivajo v eni, delajo v drugi DČ.

¹⁰² Čezmejnih delavcev, ki niso obmejni delavci, tj. delavci, ki delajo v eni DČ in (stalno) prebivajo v drugi DČ, v katero se ne vračajo vsaj enkrat tedensko.

je bilo pri obmejnih delavcih treba upoštevati tudi (iv) dejstvo, ali gre za **tipičnega** ali **t. i. atipičnega** (angl. *atypical frontier worker*) **obmejnega delavca**. Od presoje navedenih elementov je namreč odvisno, ali je za čezmejnega delavca pristojna DČ zadnje zaposlitve (*lex loci laboris*) ali pa DČ stalnega prebivališča (*lex loci domicilii*), ki DNPB zagotavlja po pravilih nacionalnega prava (to npr. določa višino nadomestila, čas trajanja nadomestila, razloge za mirovanje ali prenehanje pravice), a na račun DČ zadnje zaposlitve, ki kot DČ dolžnica DČ upnici povrača tako nastale stroške. Delavec ali samozaposlena oseba je prispevke za socialno varnost praviloma v daljšem časovnem obdobju, ni pa nujno, plačevala v DČ zadnje zaposlitve. Odstop od splošnih koordinacijskih pravil kot omenjeno upravičuje narava DNPB, ki drugače od drugih socialnih dajatev terja aktivno sodelovanje brezposelne osebe oziroma iskalca zaposlitve na trgu dela. Aktivno sodelovanje naj bi v skladu z idejo t. i. reaktivacijske socialne države (angl. *reactivating welfare-state*)¹⁰³ vodilo do hitre vnovične zaposlitve, zaradi česar se denarno nadomestilo praviloma izplačuje v DČ, v kateri bi naj brezposelna oseba imela najboljše možnosti za zaposlitev in v kateri bi naj najbolj transparentno izpolnjevala svoje obveznosti do izplačevalca dajatve¹⁰⁴ Ureditev pri tem prinaša številne nejasnosti, nekaj v nadaljevanju izpostavljenih težav pa si je moč zamisliti tudi v primeru praktične aplikacije določb 65. člena. Glede na določbe 1. c člena Uredbe (ES) 883/2004, za osebo, ki v skladu s 65. členom prejema dajatve za brezposelnost po zakonodaji DČ stalnega prebivališča, sicer velja splošna pristojnost te DČ, ki tako zagotavlja vse dajatve iz sistema socialne varnosti.

5.1.1 Položaj obmejnega in drugega čezmejnega delavca

65. člen Uredbe (ES) 883/2004 ureja položaj vsake brezposelne osebe, ki stalno prebiva v DČ, ki ni pristojna DČ, torej vsakega čezmejnega delavca, bodisi obmejnega delavca, bodisi drugega čezmejnega delavca. Člen pa ne velja za osebo, ki je DČ izvora zapustila na način, da je v DČ zaposlitve pričela ne le delati, temveč v smislu Uredbe (ES) 883/2004 oziroma Uredbe (ES) 987/2009 tudi stalno prebivati. Položaj delavcev ali samozaposlenih oseb, ki so zapustile DČ izvora, v DČ zaposlitve, v kateri so v času ekonomske aktivnosti stalno prebivale, postale brezposelne in nato želele

¹⁰³ Izčrpno v Eichenhofer 2015.

¹⁰⁴ Vzpostavitev pristojnosti na področju DNPB seveda vzpostavlja celovito pristojnost DČ stalnega prebivališča, tj. pristojnost na vseh področjih socialne varnosti. Glej Essers, Pennings, 2020, str. 165.

vzpostaviti pristojnost DČ izvora, praviloma zaradi obstoja državljsanske vezi, je obravnavano v nadaljevanju.

Ob površnem branju se sicer lahko zdi, da 65. člen v prvi vrsti ureja položaj **obmejnih delavcev** (angl. *frontier workers*) kot posebne kategorije delavcev, ki delajo v eni in stalno prebivajo v drugi DČ, v katero se vračajo vsaj enkrat tedensko, praviloma pa vsakodnevno (glej f. točko 1. člena Uredbe (ES) 883/2004). Vendar pa velja, da se člen enakovredno nanaša na obe kategoriji čezmejnih delavcem, pri čemer **drugim čezmejnimi delavcem**, tj. delavcem, ki se v DČ stalnega prebivališča ne vračajo vsaj enkrat tedensko, daje možnost, da v primeru nastopa popolne brezposelnosti izbere pristojno DČ. Pri tem danes več ni nemogoče, da se delavec, ki sicer dela na enem koncu EU, tedensko vrača na povsem drug konec in je tako, kljub veliki razdalji med DČ, opredeljen kot obmejni delavec in ne kot drugi čezmejni delavec. Jasno pa je, da je status obmejnega delavca v primeru tedenskih in ne dnevnih migrantov mnogo težje izkazati – izkazuje se lahko npr. z vozovnicami ali na druge načine.¹⁰⁵

Druga točka 65. člena določa, da mora biti popolnoma brezposelna oseba (neodvisno od tega, ali gre za obmejnega ali drugega čezmejnega delavca), ki je med svojo zadnjo zaposlitvijo ali samozaposlitvijo stalno prebivala v DČ, ki ni pristojna DČ (po načelu *lex loci laboris* je splošno pristojna DČ zaposlitve), in še naprej stalno prebiva v tej DČ ali se vanjo vrne, na razpolago službam za zaposlovanje v DČ stalnega prebivališča. To pomeni, da je za delavca, ki npr. dela in pri tem le začasno prebiva v Avstriji ter stalno, glede na jedro življenjskih interesov oziroma glede na opredelitev pojma *stalno prebivališče* (glej že omenjeno j točko 1. člena Uredbe (ES) 883/2004), prebiva v Sloveniji, v primeru popolne brezposelnosti na področju DNPB pristojna Slovenija, ki dajatev zagotavlja po pravilih slovenskega prava, a na račun Avstrije kot DČ zadnje zaposlitve. Ta Sloveniji povrača tako nastale stroške v skladu z določbami šeste, sedme in osme točke 65. člena Uredbe (ES) 883/2004. Zapisano velja kot edino pravilo za obmejne delavce, torej čezmejne delavce, ki se v DČ stalnega prebivališča vračajo

¹⁰⁵ Pennings 2020, str. 154. Pennings se v prispevku sklicuje na delovni dokument Komisije SWD/2016/0460 final – 2016/0397 (COD), dostopen na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0460> (dostop: avgust 2020) (v nadaljevanju: SWD 2016). Avtorji analize se zaradi že opravljenega pregleda in izluščenih ključnih poudarkov delovnega dokumenta mestoma sklicujejo na prispevek Penningsa in ne na delovni dokument. Slednji sicer glede vsakega predloga spremembe Uredbe (ES) 883/2004 navaja: (i) socialni vpliv, (ii) raven jasnosti in poenostavitve, (iii) varstvo pravic, (iv) finančne posledice, (v) vpliv na temeljne pravice, (vi) administrativne stroške, (vii) raven nevarnosti za goljufijo in zlorabo, (viii) pravično razdelitev bremen med DČ, (ix) vpliv na svobodo gibanja in (x) ujemanje s temeljnimi cilji EU.

vsaj enkrat tedensko, praviloma pa vsakodnevno, medtem ko drugi čezmejni delavci uživajo že omenjeno možnost izbire, kje bodo uveljavljali DNPB, pa čeprav tako opisana ureditev iz Uredbe (ES) 883/2004 ne izhaja jezikovno jasno. Ekskluzivnost pravila za druge čezmejne delavce in možnost izbire pa EK kljub temu poudarja v številnih dokumentih in spletnih virih.¹⁰⁶ To možnost potrjujejo tudi spoznavni pravni viri¹⁰⁷ in sodna praksa SEU (glej v nadaljevanju). Kot ugotavlja Pennings, je sicer za popolnoma brezposelne obmejne delavce pristojna DČ stalnega prebivališča, saj bi naj tam, kot izhaja iz odločitve SEU v zadevi *Mouthaan*,¹⁰⁸ imeli boljše možnosti za iskanje nove zaposlitve kakor v DČ zadnje zaposlitve. Odločitev, da pravilo ni v neskladju z določbami primarnega prava EU, saj omogoča iskanje zaposlitve pod za brezposelno osebo najugodnejšimi pogoji, je bilo nekaj let kasneje potrjeno v zadevi *Aubin*,¹⁰⁹ pa čeprav predpostavka nujno ne vzdrži. Predstavljamo si lahko primer dolgoletnega obmejnega delavca, ki je bil morda pretežni del karierni poti zaposlen v drugi DČ kot je DČ stalnega prebivališča, a je v primeru nastopa brezposelnosti zanj pristojna prav slednja.

Problem nejasne jezikovne razlage relevantnih določb Uredbe (ES) 883/2004 sicer izhaja predvsem iz dejstva, da prva točka 65. člena te Uredbe, ki izrecno določa, da za delno ali občasno brezposelne obmejne delavce (npr. sklenitev pogodbe za krajši delovni čas po odpovedi pogodbe o zaposlitvi s polnim delovnim časom, delo na podlagi pogodb civilnega prava) velja pristojnost DČ zadnje zaposlitve. Oseba, ki je delno ali občasno brezposelna in je med svojo zadnjo dejavnostjo zaposlena ali samozaposlena oseba stalno prebivala v DČ, ki ni pristojna DČ, namreč »prejema dajatve v skladu z zakonodajo pristojne države članice, kakor če bi stalno prebivala v tej državi članici«. Tako jasne dikcije, ki jo sicer lahko izpeljemo tudi s pomočjo nasprotnega (*a contrario*) razlogovanja, vendar ne povsem prepričljivo, saj ne gre za jasno razlogovanje po nasprotnem primeru temveč drugačno urejanje sicer podobnega dejanskega stanja, druga točka 65. člena omenjene Uredbe ne vsebuje. Ta določa, da mora biti »[p]opolnoma brezposelna oseba, ki je med svojo zadnjo dejavnostjo zaposlena ali samozaposlena oseba stalno prebivala v državi članici, ki ni

¹⁰⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=862&langId=en> (dostop: september 2020) ali <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=857&intPageId=978&langId=en> (dostop: september 2020).

¹⁰⁷ Glej, sicer posredno, Pennings, 2020, str. 154-155, Pennings, Essers, 2020, str. 165 in De Cortazar (idr.), 2012, str. 12-13.

¹⁰⁸ C-39/76.

¹⁰⁹ C-227/81, glej Pennings 2020, str. 155.

pristojna država članica, in še naprej stalno prebiva v tej državi članici ali se vrne v to državo članico, [...] na razpolago tudi službam za zaposlovanje države članice, v kateri je opravljala svojo zadnjo dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe.«

Prvič, določba določa le razpoložljivost službam za zaposlovanje. Drugič, slednjo je potrebno brati sočasno z njenim drugim odstavkom, ki določa, da mora »[b]rezposelna oseba, ki ni obmejni delavec in se ne vrne v državo članico stalnega prebivališča, [...] biti na razpolago službam za zaposlovanje v državi članici, katere zakonodaja je zanjo nazadnje veljala.« Iz drugega odstavka druge točke 65. člena Uredbe (ES) 883/2004 lahko sklepamo, da nevrnitev v DČ stalnega prebivališča vzpostavlja pristojnost DČ zadnje zaposlitve in obratno, da vrnitev vzpostavlja pristojnost DČ stalnega prebivališča. V tem smislu določba sicer nujno potrebuje jezikovno spremembo, ki bi jasno izkazovala, da razpoložljivost v primeru izbire ne vrniti se v DČ stalnega prebivališča pomeni tudi izbiro pristojnosti DČ zadnje zaposlitve oziroma da drugi čezmejni delavec, torej »brezposelna oseba, ki ni obmejni delavec« pristojnost DČ zadnje zaposlitve ohranja vse dokler se ne vrne v DČ stalnega prebivališča, ko pa se vrne, kot izhaja iz zadnje povedi druge točke v povezavi z peto b točko 65. člena Uredbe (ES) 883/2004 najprej nastopi izvoz dajatev v DČ stalnega prebivališča.¹¹⁰

Pri tem kaže opozoriti na primere, ko sprememba stalnega prebivališča pomeni spremembo pristojne DČ, npr. ko drugi čezmejni delavec, za katerega je pristojna DČ stalnega prebivališča, stalno prebivališče (po kriteriju običajnega prebivališča) vzpostavi v DČ zadnje zaposlitve, s čimer pravila 65. člena omenjene Uredbe več ne veljajo tako pa se izgubi pristojnost DČ stalnega prebivališča. Pogoji 65. člena Uredbe morajo načeloma veljati ves čas brezposelnosti (druga točka 65. člena namreč določa pogoj, da oseba še *naprej v tej DČ ali se vanjo vrne*). Možnost hipne spremembe prijavljenega stalnega prebivališča možna predvsem, kadar oseba v DČ zadnje zaposlitve že izpolnjuje pogoje za stalno prebivanja, bodisi zaradi dolgoletnega zakonitega prebivanja, bodisi zaradi družinskih vezi ali obstoja dvojnega državljanstva. Vendar pa si je takšno spremembo moč zamisliti tudi v primerih, ko ne pride do spremembe prijavljenega stalnega prebivališča, ki ga slovenska ureditev, ne pa vse ureditve DČ EU, pozna, saj uredbi pojma prebivališče ne opredeljujeta kot prijavljeno temveč kot že omenjeno običajno prebivališče. V tem smislu prijavljeno stalno

¹¹⁰ V tem smislu so nejasne tudi določbe o mirovanju izplačevanja dajatev s strani DČ stalnega prebivališča. Prim. drugo, peto a in peto b točko 65. člena.

prebivališče gotovo lahko predstavlja pomemben, morda celo odločilen indic jedra življenjskih interesov,¹¹¹ ni pa nujno.

Sicer ocenjujemo, da je tovrstna sprememba pristojne DČ predvsem teoretične narave in da v praksi ni pogosta. Mnogo verjetnejša se zdi sprememba, ki jo prav tako omenjajo De Cortazar in drugi,¹¹² in sicer, da spremembo pristojne DČ povzroči delna zaposlitev (npr. zaposlitev za krajši delovni čas) v DČ, ki ni DČ stalnega prebivališča, kadar je slednja zaradi nastopa popolne brezposelnosti pri čezmejnem delavcu tudi pristojna DČ. V praksi verjetnejši se zdi tudi že omenjen izziv, ko oseba zapusti DČ izvora, ki je praviloma tudi DČ nacionalnega državljanstva te osebe, prične delati v drugi DČ, v kateri ima, v skladu z določbami temeljne in izvedbene uredbe, stalno prebivališče (tam npr. prebiva dalj časa, v DČ izvora se ne vrača, z njo potujejo njeni družinski člani, v DČ izvora praviloma v izogib dvojnemu obdavčevanju odjavi prijavljeno stalno prebivališče), a se po nastopu brezposelnosti želi vrniti v DČ izvora in tam uveljavljati DNPB. Ker jo z DČ izvora veže vez državljanstva, lahko tam praviloma nemudoma prijavi stalno prebivališče.

Opozoriti kaže, da je možnost izbire po 65. členu Uredbe (ES) 883/2004 pridržana le popolnoma brezposelnim osebam, ki so v času zaposlitve (med svojo zadnjo dejavnostjo zaposlene ali samozaposlene osebe) prebivale v DČ stalnega prebivališča. (Ne)vrnitev v DČ stalnega prebivališča se, ocenjujemo,¹¹³ namreč nanaša na (ne)razpoložljivost pristojnim službam za zaposlovanje v eni ali drugi DČ v povezavi z odstavkom b pete točke 65. člena omenjene Uredbe oziroma pravili o izvozu dajatev. V tem smislu mora brezposelna oseba, ki bi želela DNPB mimo sicer uporabljivih pravil o izvozu primarno uveljavljati v DČ izvora oziroma DČ državljanstva, v ugotovitvenem postopku izkazati, da je v tej DČ imela stalno prebivališče, kar pa je v primeru dejanskega pretrganja vezi z DČ izvora in vzpostavitvijo jedra življenjskih interesov v DČ gostiteljici kot DČ zaposlitve, ocenjujemo, skoraj nemogoče. Oba primera sta obravnavana tudi v nadaljevanju.

¹¹¹ Glej Zakon o prijavi prebivališča (ZPPreb-1), Ur. l. RS, št. 52/16.

¹¹² De Cortazar (idr.) 2012, str. 20.

¹¹³ Glej razlago EK: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=857&intPagelId=978&langId=en> (dostop: september 2020).

5.1.2 Položaj atipičnega obmejnega delavca

V skladu s sodbo Sodišča EU v zadevi *Mieth*,¹¹⁴ so posebne skupine obmejnih delavcev po tedaj veljavni Uredbi Sveta (EGS) 1408/71 lahko izbirale, ali bo zanje na področju DNPB veljala pristojnost DČ zadnje zaposlitve ali DČ stalnega prebivališča. Drugače, obmejnemu delavcu, je bilo omogočeno, da so **v primeru popolne brezposelnosti** za DNPB zaprosili v DČ zadnje zaposlitve, če so z njo ohranili vezi (npr. osebne, poslovne), ki so po jakosti presegale vezi, stekane z DČ prebivališča in so tako imeli naravo t. i. atipičnega (angl. *atypical*) ali napačnega obmejnega delavca (angl. *false frontier worker*). V takšnih primerih je bilo nacionalno sodišče pristojno presojati, ali ima brezposelna oseba boljše zaposlitvene možnosti v DČ zadnje zaposlitve, čeravno prebiva v drugi DČ.¹¹⁵ Dilemo, ali pravila sodbe *Mieth* veljajo tudi pod določbami veljavne Uredbe (ES) 883/2004 je razrešila sodba Sodišča EU v zadevi *Jeltes*,¹¹⁶ v skladu s katero so nekdanji atipični obmejni delavci postali izenačeni s tipičnimi obmejnimi delavci. Vsak obmejni delavec, tj. čezmejni delavec, ki se v DČ stalnega prebivališča vrača vsaj enkrat tedensko, praviloma pa vsakodnevno, lahko v primeru popolne brezposelnosti DNPB uveljavlja le v DČ stalnega prebivališča, čeprav so vezi, stekane z DČ zadnje zaposlitve, močnejše od vezi, stekanih s to državo. Stališče, da posebna pravila o atipičnih obmejnih delavcih ne veljajo več, zagovarjajo (glej v nadaljevanju) tudi pristojne institucije v Avstriji.

5.1.3 Predvideni izzivi

V praksi je moč predvideti izzive, povezane z (i) že opisano opredelitvijo *stalnega* oziroma *običajnega* prebivališča, (ii) možnostjo menjave stalnega prebivališča, ki pomeni menjavo pristojne DČ, ter z povezanim (iii) tekmovanjem različnih DČ za (ne)pristojnost, ki pomeni (ne)obveznost plačila DNPB (v višji vrednosti). Med izzive je moč šteti tudi (iv) primere, ko brezposelna oseba v pristojni DČ izgubi zaposlitev, medtem ko v drugi DČ še zmeraj opravlja delo s krajšim delovnim časom ali celo obrobno zaposlitev, ter (v) primere, ko brezposelna oseba v času prejemanja DNPB v

¹¹⁴ C-1/85 - *Mieth*.

¹¹⁵ Povzetek sodbe v *De Cortazar* (idr.) 2012, str. 57. Glej tudi Pennings 2020, str. 155-156.

¹¹⁶ *Jeltes* in drugi, C-44/11.

eni DČ, v drugi DČ prične opravljati delo s krajšim delovnim časom ali celo obrobno zaposlitev.

5.1.3.1 Opredelitev prebivališča

Kot že zapisano, lahko ob odsotnosti enotne evropske opredelitve *stalnega* prebivališča ugotovimo, da je ob upoštevanju vsakokratnega konkretnega primera presoja prepuščena domnevno pristojni DČ, ki lahko s pomočjo drugih potencialno pristojnih DČ ugotavlja dejansko stanje vezano na prebivališče. Sprememba stalnega prebivališča pri tem lahko, kot že zapisano, pomeni tudi prenos pristojnosti. Obmejni delavec, ki je delal npr. v Italiji, a stalno prebival v Sloveniji, lahko po nastopu popolne brezposelnosti, ko nastopi pristojnost Slovenije kot DČ stalnega prebivališča, le-to prenese v Italijo, s čimer praviloma več niso izpolnjeni pogoji iz druge točke 65. člena Uredbe (ES) 883/2004. Ta v primeru popolno brezposelnih obmejnih delavcev določa pristojnost DČ stalnega prebivališča, če oseba **še naprej stalno prebiva v tej DČ**. V DČ EU sicer praviloma velja minimalno obdobje 5 let zakonitega prebivanja, preden oseba lahko prijavi stalno prebivališče, a vendar se lahko zgodi, da je obmejni delavec v DČ zadnje zaposlitve delal 5 ali več let, da so splošni pogoji v nekaterih DČ ugodnejši, ali da oseba stalno prebivališče hipno ali pod ugodnejšimi pogoji lahko prijavi zaradi družinskih vezi z državljanom DČ zadnje zaposlitve, zaradi dvojnega državljanstva, ipd. Dejstvo, da oseba stalno ne prebiva v DČ stalnega prebivališča, lahko teoretično nastopi tudi brez spremembe prijavljenega stalnega prebivališča oziroma odjava le-tega ni potrebna. Predstavljamo si lahko primer, ko oseba v DČ ima stalno prebivališče, a se jedro njenih življenjskih interesov, npr. družinski člani, krog prijateljev, lastniška nepremičnina, ipd., nahajajo v drugi DČ oziroma v DČ zadnje zaposlitve, pri čemer se v DČ *prijavljenega stalnega prebivališča* morda sploh ne vrača. Pri tem lahko oseba, kot že omenjeno, sprejme tudi breme dvojne obdavčitve. Predstavljamo si lahko tudi obraten primer, ko oseba v DČ odjavi stalno prebivališče, a v njej ohranja jedro življenjskih interesov ter v njej tudi dejansko stalno prebiva. 1(j). člen Uredbe (ES) 883/2004 nenazadnje določa, da *stalno prebivališče pomeni kraj, v katerem oseba običajno prebiva*. Pri tem je zmeraj potrebno upoštevati, da vse DČ EU ne poznajo pojma oziroma instituta prijavljenega stalnega ali drugega prijavljenega prebivališča.

V že omenjeni zadevi *Di Paolo*,¹¹⁷ je SEU sicer ugotovilo, da interpretacija pojma *prebivališče* ne sme biti tako široka, da bi lahko vsak čezmejni delavec, po tem, ko bi delal v eni in prebival v drugi DČ, spremenil prebivališče, razen, kadar se je v DČ zadnje zaposlitve ustalil, tam začasno prebival in tako z njo ohranja tesne vezi. Uredba (ES) 987/2009 v 11. členu določa natančnejše, uvodoma navedene elemente za določitev stalnega prebivališča, kadar se stališča nosilcev dveh ali več DČ o določitvi razlikujejo, zaradi česar morajo ti sporazumno določiti središče interesov osebe na podlagi celostne ocene vseh razpoložljivih informacij in dejstev, ki obsegajo: a) trajanje in neprekinjenost prisotnosti na ozemlju zadevnih DČ in b) okoliščine osebe, upoštevajoč značaj in posebne značilnosti dejavnosti, ki jo opravlja, družinski položaj, opravljanje nepridobitne dejavnosti, pri študentih vir dohodka, stanovanjski položaj in davčno rezidentstvo. Kadar se nosilci ne morejo sporazumeti, za odločilno okoliščino pri določitvi *dejanskega stalnega prebivališča* osebe šteje njen namen, kot je razviden iz dejstev in okoliščin, zlasti pa razlogov za njeno selitev.

5.1.3.2 Sprememba pristojne države članice

Sprememba pristojnosti, ki jo lahko sproži sprememba ali drugačna opredelitev stalnega prebivališča, je sicer lahko bodisi v korist brezposelne osebe, bodisi v korist posamezne DČ. V korist DČ zadnje zaposlitve je lahko npr. tedaj, ko ureditev DČ stalnega prebivališča, tako npr. slovenska ureditev, določa nižje DNPB od nadomestila, ki bi po nacionalnih pravilih bilo izplačano v DČ zadnje zaposlitve, npr. Avstriji. V tem primeru ima Avstrija kot DČ zadnje zaposlitve interes vzpostaviti pristojnost Slovenije kot DČ stalnega prebivališča, saj je tako namesto izplačevanja višjega DNPB po nacionalnih pravilih kot DČ dolžnica Sloveniji kot DČ upnici zavezana povračati nizko, na 892,50 eur omejeno denarno nadomestilo.¹¹⁸ Enako velja za primere, ko DČ stalnega prebivališča denarno nadomestilo zagotavlja v nižjih odstotkih od DČ zadnje zaposlitve. Brezposelna oseba bi v DČ zadnje zaposlitve npr. prejela

¹¹⁷ Glej De Cortazar (idr.) 2012, str. 13.

¹¹⁸ O socialni nepravilnosti in neprimernosti ureditve višine denarnega nadomestila po Zakonu o urejanju trga dela (ZUTD), Ur. l. RS, št. 80/10 do 11/20, podrobneje v Mišič 2019/2, str. 308 in nasl.

denarno nadomestilo v višini 80% plače ali plačila za delo, medtem ko v DČ stalnega prebivališča prejema nadomestilo le v višini 50%.¹¹⁹

Predstavljamo si lahko primere, ko brezposelne čezmejne delavce, ki bi v skladu z drugo točko 65. člena Uredbe (ES) 883/2004 bili upravičeni ostati v DČ zaposlitve in bi tako, ob predpostavki, da so na razpolago službam za zaposlovanje, »izbrali« njeno pristojnost, pristojne institucije napotijo na uveljavljanje DNPB v zanje ugodnejšo DČ stalnega prebivališča. Morda tudi v upanju, da bodo po seznanitvi z možnostjo, denarno nadomestilo uveljavljati v DČ zadnje zaposlitve, zamudili rok za vložitev zahteve, ali – preprosteje – ostali v DČ stalnega prebivališča. Podobno si lahko predstavljamo primere, ko DČ zadnje zaposlitve, kadar je to zanje ugodneje, v drugi DČ skuša vzpostaviti obstoj stalnega prebivališča in npr. čezmejnega delavca, ki ni obmejni delavec, skuša neločljivo povezati z DČ državljanstva ali DČ, v kateri prebivajo njegovi družinski člani, v kateri ima lastniško nepremičnino, davčno rezidentstvo, ipd. Primeri manipulacije pristojnosti so gotovo posebej problematični v primerih, ko to izvajajo pristojne institucije potencialno pristojne DČ in ne brezposelne osebe, kot v že navedenem primeru poskusa vzpostavitve pristojnosti DČ izvora, ki je praviloma tudi DČ državljanstva, po tem ko se je zdaj brezposelna oseba stalno odselila v drugo DČ, v kateri pa po prenehanju z ekonomsko aktivnostjo ne želi ostati in iskati nove zaposlitve.

5.1.3.3 Predlagane spremembe zakonodaje

EK je v luči težnje po odpravi navedenih izzivov, povezanih s pravnim položajem obmejnih delavcev, za katere velja pristojnost DČ stalnega prebivališča, in položajem drugih čezmejnih delavcev, ki posredno, preko izbire nadaljevanja prebivanja v DČ zadnje zaposlitve ali vrnitve v DČ stalnega prebivališča, izbirajo pristojno DČ, leta 2016 predlagala 3 možne temeljne rešitve, s specifičnimi različicami njihove implementacije.¹²⁰ Tem gotovo kaže dodati nujno jezikovno razjasnitev relevantnih določb.

¹¹⁹ Tipični primer, ki nastane kot posledica odsotnosti harmonizacije nacionalnih pravil prava socialne varnosti, navajata Essers in Pennings 2020, str. 164. Kot ugotavljata bi harmonizacije nacionalnih pravil, ki ostaja eden izmed največjih tabujev EU, močno olajšala svobodo gibanja.

¹²⁰ Glej SWD 2016, točke 5.4.4.1 do 5.4.4.4.

Prva predlagana rešitev pomeni izenačitev položaja obmejnih in drugih čezmejnih delavcev, pri čemer bi lahko tudi obmejni delavci izbrali pristojno DČ, zaradi česar bi za plačilo DNPB lahko bila pristojna DČ zadnje zaposlitve, kakor da obmejni delavec, ki bi bil dejansko na razpolago (primarno) njenim službam za zaposlovanje, tam tudi prebival.

Druga predlagana rešitev odpravlja težavni mehanizem povračila stroškov denarnega nadomestila in določa, naj DNPB zmeraj izplačuje DČ, ki je bila prejemnica prispevkov za socialno varnost oziroma davka na dohodek, s čimer je načeloma vnovič odpravljena različna obravnava obmejnih in drugih čezmejnih delavcev. V svoji prvi izvedbeni različici, druga predlagana rešitev predvideva, da se obmejni delavec prijavi pri službah za zaposlovanje v DČ zadnje zaposlitve in predpostavlja, po prepričanju EK, da je vez med obmejnimi delavcem in trgov delo DČ zadnje zaposlitve dovolj močna. V nasprotnem primeru lahko, glede na predlog, brezposelna oseba dajatve iz DČ zadnje zaposlitve, ki je zdaj pristojna DČ, izvozi tudi v DČ stalnega prebivališča. V svoji drugi izvedbeni različici, druga predlagana rešitev predvideva možnost izbire, pri čemer denarno nadomestilo še zmeraj izplačuje DČ zadnje zaposlitve. Po predlogu EK bi ta predlagana rešitev pomagala obmejnimi delavcem, katerih DČ zadnje zaposlitve je oddaljena od DČ stalnega prebivališča, zaradi česar bi lahko z denarnim nadomestilom, ki bi ga izplačevala DČ, ki je prejemala prispevke za socialno varnost oziroma davek na dohodek, izpolnjeval obveznosti aktivnega iskanja zaposlitve v DČ običajnega prebivališča. EK pri tem opozarja na velik pomen sodelovanja pristojnih institucij v primeru, ko iskanje zaposlitve poteka v drugi DČ kot je DČ, ki izplačuje denarno nadomestilo. Predlagana ureditev bi, ugotavljamo, prav tako odpravila težave, ki nastanejo, ko obmejni delavec, ki je praviloma za višje plačilo delal v DČ zadnje zaposlitve, v pristojni DČ, tj. DČ stalnega prebivališča, običajno prejme nižje denarno nadomestilo kot bi ga prejel v primeru, ko bi DČ zadnje zaposlitve, ki je prejemnica prispevkov za socialno varnost in davka na dohodek, bila tudi pristojna DČ.

Tretja predlagana rešitev predvideva, da DČ zadnje zaposlitve denarno nadomestilo plačuje le v primeru, ko je čezmejni delavec delo tam opravljal oziroma bil zavarovan vsaj 12 mesecev pred nastopom brezposelnosti, kar naj bi vzpostavljalo vez med brezposelno osebo in DČ zadnje zaposlitve. V nasprotnem primeru bi denarno nadomestilo, mimo trenutno veljavnega mehanizma povračila stroškov, po predlogu EK izplačevala DČ stalnega prebivališča. Tretja predlagana rešitev v dveh različicah

predvideva prvo možnost, da je brezposelna oseba, kadar je pristojna DČ zadnje zaposlitve, na voljo le službam za zaposlovanje te DČ, ter drugo možnost, da se ob vnovičnem izboljšanjem sodelovanju med pristojnimi institucijami prijavi pri službah za zaposlovanje v DČ stalnega prebivališča.

Leta 2016 predlagane rešitve se mestoma zdijo nepotrebno zahtevne, zaradi česar bi lahko, tudi če zaradi njih prišlo do odprave mehanizma povračila stroškov, prihajalo do administrativnih in drugih ovir, ki praviloma negativno vplivajo na svobodo gibanja delavcev in samozaposlenih oseb ter na raven predvidljivosti in pravne varnosti pri dostopu do socialnih pravic. Zapisano pa ne velja nujno za izenačitev položaja obmejnih in drugih čezmejnih delavcev, bodisi v različici, ko bi za oboje veljala pristojnost DČ zadnje zaposlitve, bodisi v primeru, ko bi za oboje veljala možnost posredne izbire pristojne DČ. Ob tem velja, da ureditev v tem primeru praviloma ohranja zahteven mehanizem povračila stroškov.

Leta 2018 oziroma 2019 predlagane spremembe tega dela Uredbe (ES) 883/2004 določajo pristojnost DČ zadnje zaposlitve,¹²¹ neodvisno od tega, ali gre v danem primeru za obmejnega, delno, občasno ali popolno brezposelnega obmejnega, ali čezmejnega delavca. DNPB izplačuje DČ zadnje zaposlitve, kakor da bi brezposelna oseba prebivala tam, vendar le v primeru, če je v DČ zadnje zaposlitve dopolnila vsaj 6 mesecev (starejši izmed obeh zadnjih predlogov je določal 3 mesece) zavarovanja, zaposlitve oziroma samozaposlitve.¹²² Brezposelne osebe morajo, tudi če ne prebivajo v DČ zadnje zaposlitve, biti na voljo njenim službam za zaposlovanje, pristojnost pa velja tako dolgo kot to obveznost izpolnjujejo. V nasprotnem primeru lahko uživajo izvoz dajatev v DČ stalnega prebivališča. Kadar pogoj 6 mesecev ni izpolnjen, glede na zadnjo različico predloga velja pristojnost DČ stalnega prebivališča, pri čemer, kot navaja Pennings,¹²³ ni pomembno, ali se je obdobje 6 mesecev izteklo z nastopom brezposelnosti: oseba lahko v DČ A dela 1 leto, nato dela v DČ B, in se nato vrne v DČ A, kjer postane brezposelna po vsega 1 mesecu. Pri tem se lahko brezposelna oseba, ki ni izpolnila obdobja 6 mesecev, a je do dajatev za brezposelnost upravičena izključno po nacionalnih pravilih, brez uveljavljanja pravil o seštevanju prijavi pri

¹²¹ Glej Pennings 2020, str. 157. O zgodnejših razmišljanjih avtorja, iz prvih let po uveljavitvi nove koordinacijske uredbe, glej Pennings 2009, str. 177 in nasl.

¹²² Pennings 2020, str. 157.

¹²³ Prav tam.

službah za zaposlovanje te DČ kakor da bi tam tudi prebivala.¹²⁴ V tem primeru ne velja pristojnost DČ stalnega prebivališča. Navedeno pravilo o minimalnem obdobju 3 oziroma 6 mesecev ne velja za samozaposlene osebe, ki v primeru pristojnosti DČ stalnega prebivališča zaradi odsotnosti ZPB za samozaposlene osebe ne bi bile upravičene do dajatev za primer brezposelnosti.¹²⁵

Z zornega kota poenostavitve ureditve, ki bi pomenila enako obravnavo obmejnih in drugih čezmejnih delavcev, neodvisno od obsega brezposelnosti, ter bi prav tako zagotavljala ustrezno raven varstva socialnih pravic, kot najprimernejšo ocenjujemo izenačitev položaja obeh kategorij delavcev, **bodisi z možnostjo posredne izbire, kadar se ta v praksi tudi dejansko uresničuje, bodisi z izključno pristojnostjo DČ zadnje zaposlitve**, kadar je obmejni delavec lahko učinkovito na voljo tamkajšnjim službam za zaposlovanje, pa čeprav v DČ zadnje zaposlitve ne prebiva. To velja tudi ob ohranitvi zahtevnega mehanizma povračila stroškov, ki zagotavlja izravnano finančnih obveznosti med DČ. V primeru izenačitve so, kot že zapisano, odveč tudi skrbi o nepravilnem prikrajšanju obmejnih delavcev, ki so kljub plačilu praviloma višjih prispevkov in davkov v socialno-ekonomsko razvitejši DČ, upravičeni do praviloma nižjega DNPB v socialno-ekonomsko manj razviti DČ zadnjega prebivališča. Enako velja za skrbi o nepravilnem prihranku socialno-ekonomsko razvitejše DČ zadnje zaposlitve oziroma DČ dolžnice, katere povračilo stroškov DČ upnici praviloma ne dosega obveznosti, ki bi v smiselno enakem primeru nastala znotraj dejanskega stanja brez čezmejnega elementa ali v primeru drugega čezmejnega delavca, ki bi denarno nadomestilo v skladu s posredno možnostjo izbire uveljavljal tam in ne v DČ stalnega prebivališča.

De Cortazar in drugi so **izključno pristojnost DČ zadnje zaposlitve** predlagali že leta 2011 in pri tem ugotavljali, da je pravilo v korist – lahko bi dejali, da ni v nesorazmerno breme – DČ zadnje zaposlitve, ki je prejemnica prispevkov za socialno varnost, v korist DČ stalnega prebivališča, ki je razbremenjena plačila DNPB, za katerega pri njej niso bili plačani prispevki, ter praviloma in navkljub morebitni oddaljenosti obeh DČ, v korist brezposelne osebe, ki je najverjetneje že dovolj povezana s trgom dela v DČ zadnje zaposlitve.¹²⁶ Kot ugotavljajo avtorji, evropski zakonodajalec, ki že zdaj dopušča

¹²⁴ Prav tam.

¹²⁵ Prav tam.

¹²⁶ De Cortazar (idr.) 2012, str. 26.

subsidiarno prijavo brezposelnega obmejnega delavca pri službah za zaposlovanje DČ zadnje zaposlitve, gotovo ne bi nasprotoval takšni rešitvi, tudi ob dejstvu, da ima brezposelna oseba v tem primeru možnost izvoza dajatev.¹²⁷ Ureditev bi prav tako razrešila zahtevne položaje določitve DČ stalnega prebivališča kot običajnega prebivališča, ki je lahko zaradi finančnih interesov DČ zadnje zaposlitve določena vsaj v finančno škodo brezposelnega obmejnega delavca, prav tako pa znižuje raven predvidljivosti in pravne varnosti pri dostopu do socialnih pravic. Ob izključni pristojnosti DČ zadnje zaposlitve in veljavnosti pravil o izvozu bi prav tako odpadel zahteven mehanizem povračila stroškov.

5.2 SEŠTEVANJE OBDOBIJ

Ker pravila EU o koordinaciji sistemov socialne varnosti z namenom preprečevanja negativnih in pozitivnih konfliktov o pristojnosti poenotijo le formalno, ne pa tudi materialno pravo DČ,¹²⁸ pogoje za pridobitev DNPB določajo pravila pristojne DČ in ne pravo EU. Izpolnitev pogojev kot je npr. zavarovalna doba, doba zaposlitve, doba samozaposlitve, doba prebivanja, ustrezen razlog za prenehanje pogodbe o zaposlitvi, mora brezposelna oseba doseči v DČ, v kateri uveljavlja pravico. Kot izhaja iz predhodnega poglavja, je to lahko DČ zadnje zaposlitve ali DČ stalnega prebivališča, ki se po Uredbi (ES) 883/2004 razlaga kot običajno prebivališče. Vendar pa je za potrebe učinkovitega delovanja notranjega trga, predvsem pa pravice do prostega gibanja delavcev in samozaposlenih oseb, ključno, da oseba, ki se nahaja v čezmejnem dejanskem stanju, ni obravnavana slabše od osebe, ki dela v le eni DČ. Zapisano velja za vse pravice, ki sodijo na področje Uredbe (ES) 883/2004. Eno izmed splošnih načel koordinacije sistemov socialne varnosti je namreč že opisano načelo ohranitve (varstva) pravic v nastajanju (angl. *rights in the course of acquisition*), ki pomeni, da se upoštevna obdobja, ki tvorijo neko pravico, npr. pokojninska doba, zavarovalna doba, in ki so bila izpolnjena v različnih DČ seštevajo tako, kakor da bi bila izpolnjena v DČ, v kateri oseba uveljavlja neko socialno pravico. V nasprotnem primeru bi osebe, ki se nahajajo v čezmejnih dejanskih stanjih, lahko izkusile zmanjšanje ali celo izgubo pravic, saj v posamezni DČ morda ne bi izpolnile niti minimalnih pogojev za njihovo pridobitev, medtem ko bi v seštevku vseh obdobj,

¹²⁷ Prav tam.

¹²⁸ Strban 2020, str. 191-192.

izpoljenih v več DČ, do slednjih bile upravičene. Zapisano izhaja tudi iz 48 člena PDEU, ki govori o ukrepih na področju socialne varnosti, potrebnih za zagotovitev prostega gibanja delavcev.

Ključno je, da Uredba (ES) 883/2004 v 5. in 6. členu določa enako obravnavanje dajatev, dohodka, dejstev ali dogodkov, in seštevanje dob (obdobij). V idealnem primeru se pri presoji upravičenosti do neke socialne pravice upoštevajo prav vse dajatve, vse oblike dohodka, vsa relevantna dejstva in vsi relevantni dohodki, ki so nastopili v katerikoli DČ, seštevajo pa se tudi prav vsa relevantna obdobja. Kot izhaja iz 5. člena Uredbe (ES) 883/2004, velja, kadar ima po zakonodaji pristojne DČ prejemanje dajatev socialne varnosti in drugih dohodkov pravne učinke, se ustrezne določbe te zakonodaje uporabljajo tudi za enakovredne dajatve, pridobljene po zakonodaji druge DČ, ali dohodek, pridobljen v drugi DČ. Kadar se po zakonodaji pristojne DČ nekaterim dejstvom ali dogodkom pripiše pravni učinek, ta DČ upošteva podobna dejstva ali dogodke, ki so nastopili v katerikoli DČ kakor da so nastopili na njenem ozemlju. Kot izhaja iz 6. člena, pristojni nosilec DČ, kadar je – med drugim – pridobitev, ohranitev, trajanje ali ponovna pridobitev pravice do dajatve odvisna od dopolnitve zavarovalne dobe, dobe zaposlitve, dobe samozaposlitve ali dobe prebivanja, v potrebni meri, tj. meri, ki pomeni izpolnjenost pogojev za pridobitev do pravice, če ti ne bi bili izpolnjeni ob upoštevanju dobe, dopolnjene zgolj v pristojni DČ, upošteva navedene dobe, dopolnjene po zakonodaji katerekoli druge DČ kakor da bi bile dopolnjene po zakonodaji, ki jo nosilec uporablja, tj. po zakonodaji pristojne DČ. Vendar pa oba člena, tako 5. člen, ki načeloma zagotavlja brezpogojno enako obravnavo dajatev, dohodka, dejstev ali dogodkov, kot tudi 6. člen, ki načeloma zagotavlja brezpogojno seštevanje dob, dopuščata izjeme od pravila, ki jih določa bodisi Uredba (ES) 883/2004 sama, bodisi jih določajo izvedbeni predpisi, npr. Uredba (ES) 987/2009.

Za to razpravo je pomemben predvsem odstop od pravil, določenih v 6. členu Uredbe (ES) 883/2004, ki velja prav za dajatve za primer brezposelnosti ter izhaja iz 61. člena Uredbe. Odstop od splošnih pravil ob raznorodnosti nacionalnih ureditev, ki lahko temeljijo bodisi na obdobju zaposlitve ali samozaposlitve, bodisi na obdobju zavarovanja, vnovič utemeljuje posebna narava DNPB. Ta je neločljivo povezan z aktivnim iskanjem zaposlitve in drugimi obveznostmi brezposelne osebe, ki naj bi delo iskala na trgu dela, na katerem ima najboljše možnosti za ponovno zaposlitev, pri

čemer to ni nujno trg dela DČ, v kateri je oseba nazadnje ali sploh plačevala prispevke za socialno varnost. Prav tako je lahko v DČ zadnje zaposlitve, v kateri uveljavlja DNPB, bila aktivna le kratko obdobje, zaradi česar ureditev odpira vprašanja o nesorazmernih obveznosti DČ, ki izplačuje denarno nadomestilo ali povrača tako nastale stroške, sploh v primeru, ko ne more vršiti neposrednega nadzora nad iskalcem zaposlitve.

Nekateri posebna pravila o seštevanju obdobj, ki veljajo le za dajatve za brezposelnost, pripisujejo tehničnim razlogom, sicer pa velja, da zdaj zgolj en člen, namenjen seštevanju obdobj, predstavlja poenostavitev v razmerju do nekdanj veljavne ureditve.¹²⁹ Uredba Sveta (EGS) 1408/71 je namreč vsebovala posebna pravila za seštevanje dob za posamezne dajatve, npr. za bolezen in materinstvo, dajatve za primer smrti, dajatve za brezposelnost. EK vključitev posebnih pravil za dajatve za brezposelnost pri tem pripisuje zahtevam pravne varnosti,¹³⁰ pa čeprav se zdi, da je jezikovna razlaga členov lahko do te mere nejasna, da posebna pravila delujejo prav nasprotno.

5.2.1 Upoštevana obdobja

Uredba (ES) 883/2004 v 61. členu določa dve posebni pravili o seštevanju, ki odstopata od splošnega pravila 6. člena. Prvi odstavek prve točke 61. člena določa, da mora pristojni nosilec DČ, katere zakonodaja določa, da je pridobitev, ohranitev, ponovna pridobitev ali trajanje pravice do dajatve za brezposelnost odvisna od dopolnitve zavarovalnih dob, dob zaposlitve ali samozaposlitve, po potrebi upoštevati zavarovalne dobe, dobe zaposlitve ali samozaposlitve, dopolnjene po zakonodaji katerekoli druge DČ, kakor da bi bile dopolnjene po zakonodaji, ki jo nosilec uporablja, tj. po zakonodaji pristojne DČ. Gre torej za primere, ko zakonodaja pristojne DČ upravičenost do DNPB **pogojuje z izpolnitvijo zavarovalne dobe, dobe zaposlitve ali dobe samozaposlitve**. Dostavek »po potrebi« pomeni, da se obdobja upoštevajo v primerih, kadar obdobja, izpolnjena v pristojni DČ, ne zadostujejo za pridobitev

¹²⁹ Glej ILO, 2010, str. 8.

¹³⁰ Glej EK, 2011, str. 1.

pravice.¹³¹ Dikcija »po potrebi« pristojnim organom DČ, ki obdobja seštevajo, seveda ne omogoča odločitve o (ne)seštevanju.

Drugi odstavek prve točke 61. člena določa, da se v primeru, ko je pravica do dajatev odvisna od dopolnitve zavarovalnih dob, dobe zaposlitve ali samozaposlitve, dopolnjene po zakonodaji druge DČ, ne upoštevajo, razen, če bi se po zakonodaji, ki se uporablja, štete kot zavarovalne dobe. Gre za primer, ko zakonodaja pristojne DČ upravičenost DNPB **pogojuje z izpolnitvijo zavarovalne dobe**, zaradi česar morajo dobe zaposlitve ali samozaposlitve, dopolnjene v drugi DČ, po zakonodaji pristojne DČ veljati za zavarovalno dobo, čeprav ne štejejo kot zavarovalne dobe po zakonodaji DČ, v kateri so bile dopolnjene. Če bi štete, bi sicer veljalo pravilo prvega odstavka prve točke 61. člena, ki določa enako obravnavano vseh obdobj zavarovanja.¹³²

EK v razlagalnem priporočilo o koordinaciji sistemov socialne varnosti iz leta 2011 sicer navaja, da uredba razlikuje med primerom, ko pristojna DČ upošteva obdobja zaposlitve in samozaposlitve, zaradi česar je treba upoštevati vsa obdobja zavarovanja, zaposlitve in samozaposlitve, ter primerom, ko pristojna DČ upošteva le obdobja zavarovanja, zaradi česar je obdobja zaposlitve in samozaposlitve treba upoštevati le, kadar so ta po zakonodaji pristojne DČ enakovredna obdobju zavarovanja.¹³³

Drugi avtorji določbe 61. člena razlagajo tako, da prvi odstavek prve točke 61. člena Uredbe (ES) 883/2004 določa, da je v primerih, ko pristojna DČ upravičenost do dajatev za brezposelnost pogojuje z izpolnitvijo obdobja zavarovanja, treba upoštevati vse obdobja zavarovanja iz katerekoli DČ, neodvisno od tega, ali obstoj zavarovanja temelji na zaposlitvi, samozaposlitvi, obdobju prejemanja nadomestila za primer bolezni ali materinstva, obdobja šolanja ali obdobja služenja vojaškega roka.¹³⁴ Kot pravijo, drugi odstavek prve točke 61. člena pri tem dopušča, da se pri ugotavljanju upravičenosti do dajatev za brezposelnost ne upoštevajo obdobja zaposlitve ali samozaposlitve, ki po zakonodaji pristojne DČ ne štejejo, natančneje, ne bi štela kot obdobja zavarovanja, če bi bila dopolnjena v pristojni DČ.¹³⁵

¹³¹ O obsegu pojava seštevanja obdobj (za leto 2017) v De Wispelaere, Pacolet, 2018.

¹³² Glej tudi Pennings, 2020, str. 150.

¹³³ EK, 2011, str. 1.

¹³⁴ Glej De Cortazar (idr.) 2012, str. 8-9.

¹³⁵ Prav tam, str. 9.

Pri tem je treba upoštevati tudi določbe 1.t in 1.u člena uredbe. 1.t člen določa, da *zavarovalna doba* pomeni dobe plačevanja prispevkov, dobe zaposlitve ali samozaposlitve, opredeljene ali priznane kot zavarovalne dobe *po zakonodaji, po kateri so bile dopolnjene ali se štejejo za dopolnjene*, ter vsa obdobja, ki so *obravnavana kot taka, če jih imenovana zakonodaja obravnava kot enakovredna zavarovalnim dobam*. Kot izhaja iz odločitve Sodišča EU v zadevi *Frangiamore*,¹³⁶ mora tako določena obdobja zavarovanja pristojna DČ upoštevati tudi, če ne bi štela kot obdobja zavarovanja, če bi bila dopolnjena po njeni zakonodaji.¹³⁷

Ob treh zgoraj navedenih interpretacijah 61. člena splošno velja, **da mora pristojna DČ, upoštevati vsa obdobja zavarovanja**, tj. zavarovalne dobe, kot taka določena po zakonodaji DČ, v kateri so bila dopolnjena, **obdobja zaposlitve in samozaposlitve** pa (tudi) takrat, kadar bi ta, če bi bila dopolnjena po njeni zakonodaji, **štela kot obdobja zavarovanja** oziroma bi zagotavljala zavarovalno zaščito v ZPB.¹³⁸ Pri tem Pennings ugotavlja, da kot zavarovalne dobe štejejo vsa obdobja, ki so po zakonodaji pristojne DČ relevantna za pridobitev pravice iz sistema ZPB, tudi kadar obdobje ni relevantno po zakonodaji DČ, v kateri je bilo izpolnjeno.¹³⁹ Obdobja opravljanja postranske zaposlitve (t. i. *mini jobs*), ki delavcem prinaša manj kot 450 eur, v Nemčiji npr. ne štejejo kot obdobja, relevantna za pridobitev pravic iz sistema ZPB – gre torej za obdobje zaposlitve, ne pa tudi obdobje zavarovanja – a se, saj nacionalna zakonodaja glede obstoja zavarovanja ne določa pogoja minimalnega zaslužka, kot relevantna upoštevajo v primeru, kadar je pristojna DČ Nizozemska,¹⁴⁰ ali druga DČ, ki prav tako ne določa minimalnih pogojev oziroma v tem smislu ne razlikuje med postransko in polno ali drugo obliko zaposlitve. Drugače, če obdobje zaposlitve ali samozaposlitve po zakonodaji DČ zaposlitve ne šteje kot obdobje zavarovanja, pa bi kot tako štelo po pravilih pristojne DČ, če bi bilo izpolnjeno v pristojni DČ, brezposelna oseba kljub temu uživa seštevek tako dopolnjene dobe, pa čeprav je s tem lahko porušen zavarovalniški princip vplačila in izplačila in čeprav to lahko, vsaj navidez, pomeni neupravičeno ugodnejšo obravnavno brezposelnih oseb, ki so se znašle v čezmejnem stanju, v primerjavi z brezposelnimi osebami DČ, v kateri je neko obdobje

¹³⁶ *Frangiamore*, C-126/77.

¹³⁷ Glej EK, 2011, str. 2.

¹³⁸ Tako tudi EK, prav tam.

¹³⁹ Pennings 2020, str. 150.

¹⁴⁰ Prav tam.

bilo izpolnjeno, pa kot tako po zakonodaji te DČ ne šteje kot obdobje zavarovanja. Podobni pomisleki veljajo glede neuravnoteženosti finančnih obveznosti med različnimi DČ. Pravilo, ki ga je SEU v zadevi *Warmerdam*¹⁴¹ vzpostavilo že leta 1989, pomeni tudi, da lahko brezposelna oseba, ki v DČ zaposlitve ni bila prostovoljno zavarovana, pa bi to lahko bila, v pristojni DČ, ki obdobje zaposlitve šteje kot obdobje zavarovanja, uživa seštevek tudi tako dopolnjene dobe.¹⁴²

Z vidika uravnoteženosti pravkar omenjenih finančnih obveznosti med različnimi DČ in z vidika enake obravnave čezmejnih delavcev in delavcev, ki se ne nahajajo v čezmejnem dejanskem stanju, ocenjujemo, da trenutna ureditev ni v celoti primerna. Kljub temu pa to ni edini primer, ko osebe, ki se nahajajo v čezmejnem dejanskem stanju, po pravu EU uživajo višjo raven socialne varnosti ali dodatne ugodnosti, ki zaradi odsotnosti čezmejnega elementa niso na voljo osebam, ki se ne gibljejo med DČ (npr. čezmejno uveljavljanje zdravstvenih storitev pri zasebniku z možnostjo delnega povračila iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja). Na vprašanje t. i. obratne diskriminacije je moč gledati tudi z zornega kota dejstva, da nacionalni pravni redi in pravni red EU kljub medsebojni povezanosti ostajata ločena, na področju socialne varnosti praviloma le koordinirana, zato lahko en pravni red določa večji obseg pravic kakor drugi, sploh, kadar je večji obseg skladen z njegovimi temeljnimi načeli, npr. svobodo gibanja, ki v primeru EU omogoča učinkovito delovanje notranjega trga. Izziv je podrobneje obravnavan v nadaljevanju.

5.2.2 Zadnje izpolnjeno obdobje zavarovanja

Druga točka 61. člena Uredbe (ES) 883/2004 določa, da je uporaba prve točke tega člena pogojena s tem, da je brezposelna oseba v pristojni DČ nazadnje dopolnila obdobje zavarovalne dobe, dobe zaposlitve ali dobe samozaposlitve, odvisno od dobe, ki jo pristojna DČ zahteva za pridobitev pravice do DNPB. Drugače, uredba določa, da mora oseba – z izjemo pravil, ki veljajo za obmejne delavce in druge čezmejne delavce, ki se vrnejo v DČ stalnega prebivališča – s pravico uveljavljati v DČ, v kateri je postala brezposelna. Uredba pri tem ne določa minimalnega obdobja zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve, potrebnega za uveljavljanje dajatev za brezposelnost, zaradi česar

¹⁴¹ Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging, C-388/87.

¹⁴² Pennings 2020, str. 150.

lahko sklepamo, da zadostuje hipni obstoj (le dan) zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve ter njeno prenehanje.

5.2.3 Predvideni izzivi

V praksi je moč predvideti izzive, povezane z (i) neupoštevanjem obdobj, izpolnjenih v drugi DČ, z namenom neizplačila dajatev za brezposelnost s strani pristojne DČ in (ii) neupoštevanjem povsem kratkih obdobj zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve, prav tako z namenom neizplačila dajatev za brezposelnost oziroma namenom razrešitve pristojnosti. Kot ugotavlja EK, se pravilo iz odločitve SEU v zadevi *Warmerdam* ne upošteva oziroma se ne upošteva na enak način v vseh DČ.¹⁴³

5.2.3.1 Neupoštevanje obdobj iz druge države članice

Ugibamo lahko, da institucije pristojne DČ, ki so se glede na 12. člen Uredbe (ES) 987/2009 ob upoštevanju 54. člena dolžne obrniti se na nosilce DČ, katerih zakonodaja je tudi veljala za zadevno osebo, ob nepopolnih ali pomanjkljivih informacijah o obdobjih zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve sklepajo, da obdobja niso bila izpolnjena oziroma da ta niso relevantna za dodelitev dajatev za brezposelnost po zakonodaji pristojne DČ. Tako je nujno, da PD U1 in SED dokumenti vsebujejo jasne in popolne informacije o izpolnjenih obdobjih ter upravičencu in da so ti dostavljeni v zahtevanem roku. Strokovnjaki so nekaj let po uveljavitvi Uredbe (ES) 883/2004 prav tako ugotavljali, da nekatere DČ **vztrajajo na stališču, da niso dolžne upoštevati obdobj, ki se za pridobitev dajatev za brezposelnost ne upoštevajo po zakonodaji DČ v kateri so bila dopolnjena**, vendar pa se upoštevajo po zakonodaji pristojne DČ.¹⁴⁴ Ureditev naj bi vodila do že omenjene neupravičene ugodnejše obravnave čezmejnih delavcev ter nesorazmernih posegov v finančno stabilnost sistemov socialne varnosti, saj za obdobja niso bili plačani prispevki.¹⁴⁵ Izpostavljajo tudi primere, ko pristojne DČ ne upoštevajo obdobj, v katerih bi se oseba lahko

¹⁴³ Prav tam.

¹⁴⁴ De Cortazar (idr.) 2012, str. 16.

¹⁴⁵ Prav tam.

prostovoljno zavarovala, a tega ni storila, pri čemer obdobje šteje kot obdobje zavarovanja v pristojni DČ.¹⁴⁶

5.2.3.2 Neupoštevanje kratkih obdobj v pristojni državi članici

Izziv neupoštevanja kratkih obdobj zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve v pristojni DČ, ki se želi izogniti pristojnosti, bi v prvi vrsti moral biti le teoretične narave, saj Uredba (ES) 883/2004 ne določa minimalnega zahtevanega obdobja, npr. 1 dan, 1 teden, 1 mesec. Sicer se lahko zgodi, da je brezposelna oseba daljše časovno obdobje delala ali je bila samozaposlena v drugih DČ, brezposelnost pa je nastopila v DČ, v kateri je delala ali je bila samozaposlena povsem kratko obdobje. Odsotnost podrobnejšega urejanja bi sicer lahko razumeli tudi kot možnost, da minimalna obdobja določijo potencialno pristojne DČ, vendar pa bi določitev kateregakoli minimalnega obdobja praviloma negativno vplivala na svobodo gibanja delavcev in samozaposlenih oseb, zaradi česar je takšna razlaga praviloma neskladna s cilji EU, že omenjeno svobodo gibanja in učinkovitim delovanjem notranjega trga. Sklepamo lahko, da odsotnost določenega minimalnega obdobja pomeni, da upravičenost nastopi v trenutku nastopa (in prenehanja) zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve, neodvisno od dolžine obdobja zavarovanja oziroma obdobja ekonomske aktivnosti.¹⁴⁷ Posebnih določb, ki bi natančneje določala DČ zadnjega zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve, prav tako ne določa Uredba (ES) 987/2004, kar lahko vnovič potrjuje razlago, da za izpolnitev pogoja zadostuje katerokoli (kratko) obdobje, zaradi česar mora DČ zadnje zaposlitve kljub v njej izpolnjenem kratkem obdobju, upoštevati obdobja, izpolnjena v drugih DČ, in tako praviloma izplačati DNPB. V primeru, ko zaradi le kratkega zadnjega obdobja, izpolnjenega na njenem ozemlju, ne bi bila dolžna seštevati obdobj, brezposelna oseba kljub pravilu pristojnosti DČ zadnje zaposlitve (tam) ne bi bila upravičena prejeti DNPB.

Ureditev tako sicer pušča odprt izziv nesorazmernih finančnih obveznosti DČ zadnje zaposlitve, v kateri je brezposelnost nastopila po (povsem) kratkem obdobju zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve. Predstavljamo si lahko, da je v tem primeru motiv, da DČ zadnje zaposlitve drugega čezmejnega delavca (čezmejni delavec, ki ni

¹⁴⁶ Prav tam, str. 17.

¹⁴⁷ Glej tudi EK, 2011, str. 3.

obmejni delavec) napoti v DČ stalnega prebivališča toliko večji. Izziv potrjujejo minimalna obdobja, določena v nekaterih DČ: na Finskem nacionalna pravila določajo minimalno obdobje 4 tednov zaposlitve ali 4 mesecev samozaposlitve, na Danskem pa je zahtevanih najmanj 296 dopolnjenih ur dela v zadnjih 3 mesecih, zaradi česar EK ugotavlja, da je poenotenje zakonodaj DČ nujno.¹⁴⁸

5.2.4 Predlagane spremembe zakonodaje

EK je za razrešitev položaja, v katerem DČ različno interpretirajo zadnje obdobje zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve in različno upoštevajo obdobja, izpolnjena v drugi DČ, leta 2016 predlagala 4 možne temeljne rešitve, s specifičnimi različicami njihove implementacije.¹⁴⁹

Prva predlagana rešitev pomeni formalizacijo oziroma vključitev pravila o le 1 dnevu zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve v DČ, da ta šteje kot DČ zadnje zaposlitve oziroma da je ta dolžna seštevati obdobja, izpolnjena v drugih DČ, in po svojih pravilih izplačati DNPB. Predlog je gotovo najpreprostejši in močno v prid svobodi gibanja delavcev in samozaposlenih oseb ter v prid delovanja notranjega trga, a vendar ne odpravlja zadržkov številnih DČ o nesorazmernem finančnem bremenu DNPB v primeru povsem kratkotrajne zaposlitve ali samozaposlitve.

V luči vzpostavitve ustrezne povezave med brezposelno osebo in DČ zadnje zaposlitve je EK ob upoštevanju dejstva, da kar polovica DČ uporablja daljša obdobja upravičenosti, predlagala *drugo rešitev* formalizacije oziroma vključitve pravila minimalnega obdobja 1 ali minimalnega obdobja 3 mesecev zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve v DČ, da ta šteje kot pristojna DČ zadnje zaposlitve oziroma, natančneje, kot DČ, ki seštevata obdobja in izplača DNPB. Ureditev, ki sicer odpravlja ali zmanjšuje zadržke glede navedenega nesorazmernega bremena, lahko privede do položaja, v kateri je brezposelna oseba, ki ni izpolnila minimalnega pogoja 1 ali 3 mesecev obravnavana neenako brezposelni osebi, ki se ni znašla v čezmejnem dejanskem stanju, prav tako pa lahko vodi do izgube pravic oziroma terja določitev

¹⁴⁸ Pennings 2020, str. 152.

¹⁴⁹ Glej SWD 2016, točke 5.2.4.1 do 5.2.4.4. Glej tudi Predlog spremembe Uredbe (ES) 883/2004, dostopen na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0815> (dostop: avgust 2020), str. 5 in nasl. (v nadaljevanju: Predlog).

posebnih pravil o pristojnosti predhodne DČ zadnje zaposlitve, če je brezposelna oseba seveda tam izpolnila minimalne pogoje oziroma minimalni pogoj 1 meseca. V nasprotnem primeru, npr. v primeru izrazito mobilnih delavcev in samozaposlenih oseb, je potrebno določiti tudi pravila, ko brezposelna oseba ne izpolnjuje pogojev niti v predhodni DČ zadnje zaposlitve.¹⁵⁰ Predlagani rešitvi, ki določata bodisi 1, bodisi 3 mesece minimalnega obdobja, se – sploh ob sočasni uporabi rahlo spremenjenih pravil o izvozu dajatev,¹⁵¹ ki jih EK predlaga v primeru neizpolnitve minimalnih pogojev v DČ zadnje zaposlitve – zdita preveč zahtevni, prav tako pa lahko v luči varovanja finančnih interesov posameznih DČ prekomerno posegata v svobodo gibanja delavcev in samozaposlenih oseb ter delovanje notranjega trga. Kot ugotavlja Pennings,¹⁵² je EK predlagala pristojnost DČ zadnje zaposlitve ob izpolnitvi minimalnega pogoja 3 mesecev zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve, v nasprotnem primeru pa predlagala pristojnost oziroma obveznost plačila predhodne DČ zadnje zaposlitve ob izpolnitvi minimalnega pogoja 1 meseca, pri čemer lahko brezposelna oseba, ki ostane v DČ zadnje zaposlitve, dajatve, ki jih izplačuje predhodna, zdaj pristojna DČ zadnje zaposlitve, takoj izvozi v nepristojno DČ zadnje zaposlitve. Glede izvoza v druge DČ naj bi veljala splošna pravila 64. člena uredbe. V primeru že navedenih izrazito mobilnih delavcev in samozaposlenih oseb, ki ne bi izpolnile minimalnega pogoja 1 meseca v predhodni DČ zadnje zaposlitve, naj bi veljala splošna pristojnost DČ zadnje zaposlitve, navkljub dejstvu, da tudi tam niso bili izpolnjeni minimalni pogoji.

Tretja predlagana rešitev upošteva pravilo o 1 oziroma 3 mesecih minimalnega obdobja, a pri tem določa, da se višina denarnega nadomestila izračuna ob upoštevanju plače oziroma plačila, prejetega v predhodni DČ zadnje zaposlitve, kar je za DČ zadnje zaposlitve, ki po dolžini ni dosegla 1 oziroma 3 mesecev, slabše v primeru, ko je brezposelna oseba v predhodni DČ zadnje zaposlitve zaslužila več. Tudi ta rešitev se, tako kot samo pravilo o 1 oziroma 3 mesecih minimalnega obdobja, zdi preveč zahtevna, prav tako pa lahko le še dodatno pripomore k nesorazmernemu poslabšanju finančnega položaja DČ zadnje zaposlitve. **Zadnji Predlog spremembe uredbe iz pomladi 2019 vsebuje pravilo 1 meseca, saj Svet in Parlament nista sledila 3 mesečnemu predlogu EK.**¹⁵³

¹⁵⁰ Podrobneje o predlogu v Pennings 2020, str. 153.

¹⁵¹ Glej SWD 2016, točka 5.2.4.3 ali Pennings 2020, str. 152-153.

¹⁵² Prav tam.

¹⁵³ Prav tam, str. 152.

Četrty predlog EK, ki ga je moč povezati z vsakim izmed drugih navedenih predlogov, pomeni razjasnitev 61. člena Uredbe (ES) 883/2004 o upoštevanju obdobj zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve v drugi DČ, ali aplikacijo splošnega pravila iz 6. člena uredbe.¹⁵⁴ Glede na že navedene pomisleke o jasnosti ureditve, ki določa, katera obdobja mora pristojna DČ upoštevati pri presoji upravičenosti brezposelne osebe do denarnega nadomestila, kaže predlog EK načelno podpreti. Ob jasnejših pravilih bi pristojne institucije DČ po eni strani imele manj maneverskega prostora pri ugotavljanju (ne)izpolnjenosti pogojev za izplačilo DNPB, po drugi strani pa bi same, tako pa tudi in predvsem brezposelne osebe, uživale višjo raven predvidljivosti predpisov. Vendar pa EK pri možnosti razjasnitve dopušča možnost, da enotno pravilo o upoštevanju obdobj iz drugih DČ obsega tudi željo DČ, da se pri presoji (ne)upravičenosti do DNPB oziroma pri seštevanju obdobj (angl. *aggregation of periods*) **ne upoštevajo obdobja, ki po nacionalnih pravilih, po katerih so bila dopolnjena, niso relevantna za pridobitev dajatev za primer brezposelnosti.**

Ključno je, da vsaka sprememba Uredbe (ES) 883/2004 v tem delu zasleduje predvsem načelo varstva pravic v nastajanju, s čimer omogoča učinkovito uresničevanje svobode gibanja delavcev in samozaposlenih oseb. Zato finančni interesi posameznih DČ v zakonodajnem postopku ne bi smeli biti upoštevani do te mere, da bi se s spremembo uredbe poslabšal socialni položaj ekonomsko aktivnih državljanov EU, ki se nahajajo v čezmejnem dejanskem stanju, ali bi ta negativno vplivala na jasnost in predvidljivost trenutne ureditve. To bi se zgodilo predvsem v primeru vzpostavitve zahtevnega mehanizma določanja pristojne DČ ob upoštevanju 1 in 3 mesečnega minimalnega obdobja predhodne DČ zadnje zaposlitve in DČ zadnje zaposlitve, ob sočasnem učinkovanju spremenjenih določb o izvozu dajatev, določenih v 64. členu uredbe. S tega zornega kota, ki je zorni kot poenostavitve, jasnosti in določnosti predpisov ter zorni kot varstva socialnega položaja brezposelnih oseb, bi najprimernejši zakonodajni predlog kljub ohranjanju pasti nesorazmernih finančnih obveznosti DČ zadnje (samo)zaposlitve, kadar je le-ta povsem kratka, **predstavljala formalizacija pravila o 1 dnevu, ob sočasnem preoblikovanju določb 61. člena v jezikovno določnejše.** De Cortazar in drugi so leta 2011 prav tako opozarjali na nejasnost 61. člena in v luči dejstva, da le nekaj ureditev temelji na obdobju zaposlitve,

¹⁵⁴ Glej točko 19. točko 1. člena Predloga.

predlagali bodisi razjasnitev njegovih določb, bodisi veljavnost splošnih pravil 6. člena uredbe ob upoštevanju 5. člena.¹⁵⁵

5.3 IZRAČUN DAJATEV

Uredba (ES) 883/2004 v 62. členu določa, da nosilec pristojne DČ upošteva izključno plačo ali dohodek iz poklicne dejavnosti, ki ga oseba prejme za svojo zadnjo zaposlitev ali samozaposlitev po zakonodaji pristojne DČ. To ne velja za čezmejne delavce, glede katerih tretja točka 62. člena določa upoštevanje plače ali dohodka iz poklicne dejavnosti, ki ga oseba prejme v DČ, katere zakonodaja je zanjo veljala med njeno zadnjo zaposlitvijo ali samozaposlitvijo, v skladu z določbami izvedbene uredbe, natančneje, v skladu z drugo in tretjo točko 54. člena Uredbe (ES) 987/2009. Pri tem velja izpostaviti, da je bila dikcija tretje točke 62. člena Uredbe (ES) 883/2004 ustrezno spremenjena šele v eni izmed kasnejših različic uredbe, ki je v izvorni različici na tem mestu uporabljala dikcijo *obmejni delavec*, s čimer so iz ureditve jezikovno izpadli drugi čezmejni delavci, saj zanje splošno pravilo prve točke 62. člena omenjene Uredbe ne velja, dohodek so namreč pridobivali v drugi DČ, prav tako pa so izpadli iz posebnega pravila tretje točke.

5.3.1 Predvideni izzivi

Strokovnjaki so nekaj let po uveljavitvi Uredbe (ES) 883/2004 ugotavljali,¹⁵⁶ da so nekatere pristojne DČ, v primerih, ko so delavci oziroma samozaposlene osebe v zadnji DČ prejemale relativno visoko plačo oziroma plačilo za delo, pred tem pa v drugi DČ prejemale relativno nizko plačo oziroma plačilo za delo, **želele pri določanju višine DNPB upoštevati povprečje zadnje ugodnejše in predhodne manj ugodne zaposlitve**. Namera je gotovo bila toliko večja, ko so v DČ, v kateri so prejemale višjo plačo oziroma plačilo za delo, delale le krajši čas. Opisani položaj, ki ga je verjetno bilo moč zaznati v razmerjih med socialno-ekonomsko bolj in manj razvitih DČ, odraža problem, podoben problemu nesorazmernih obveznosti DČ zadnje zaposlitve, ko je

¹⁵⁵ De Cortazar (idr.) 2012, str. 35.

¹⁵⁶ Prav tam, str. 23.

tam dopolnjeno obdobje zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve bilo kratko, brezposelna oseba pa je daljše časovno obdobje bila zavarovana, zaposlena ali samozaposlena v drugi DČ, ki pa ni tudi pristojna DČ. Podobno kot že opisan izziv neupoštevanja kratkih obdobjih zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve v DČ, je tudi izziv upoštevanja povprečja zaporednih plač oziroma plačil za delo praviloma le teoretične narave, saj bi morale DČ slediti jasnim določbam Uredbe (ES) 883/2004, ki določajo upoštevanje zgolj zadnje plače ali dohodka iz poklicne dejavnosti, pri čemer določbe uredbe učinkujejo nadrejeno in izključno v razmerju do morebitnih drugačnih določb nacionalnega prava ali celo administrativne prakse. Drug, splošnejši in v praksi verjetnejši izziv je izziv neupoštevanja nekaterih posebnih oblik plačil, sploh v primeru samozaposlenih oseb.

5.3.2 Predlagane spremembe zakonodaje

Spremembe pravil o izračunu dajatev so odvisne predvsem od sprememb pravil o seštevanju obdobjih, opisanih v točkah 2.1.1 in nasl., saj upoštevanje obdobji, dejstev in dogodkov kot tudi zaslužka, prejetega v drugi DČ, predstavlja jedro načela varstva pravic v nastajanju (angl. *rights in course of acquisition*). Pri tem je ključno, da vsaka zakonodajna sprememba jasna in da DČ ne prepušča možnosti za zanje ugodnejši izračun dajatev ter pri tem zagotavlja sorazmerje med finančnimi obveznostmi različnih DČ, glede na v njih pretekla obdobja zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve, ki pomenijo obdobja plačevanja prispevkov za socialno varnost oziroma plačilo davka na dohodek. EK je leta 2016 tako predlagala, da se v primeru, ko je brezposelna oseba v DČ zadnje zaposlitve delala manj kot 3 mesece, pri izračunu DNPB upošteva tudi zaslužek iz druge, predhodne DČ.¹⁵⁷ Ureditev pa ne pomeni nujno, da DČ zadnje zaposlitve plačuje nižje denarno nadomestilo kot bi ga plačevala v primeru, ko bi se upošteval le tam pridobljena plača oziroma plačilo (glej točko 2.3 te analize). Pomeni le, da upoštevni zaslužek, ki tvori DNPB, sledi najtesnejši povezavi med brezposelno osebo in eno izmed DČ zaposlitve.

5.4 POVRAČILO STROŠKOV

¹⁵⁷ Glej SWD 2016, točka 5.2.4.4.

Do povračila stroškov DČ upnici s strani DČ dolžnice lahko pride v dveh primerih, tj. v primeru brezposelnega obmejnega delavca in drugega čezmejnega delavca (čezmejnega delavca, ki ni obmejni delavec), ki se po nastopu brezposelnosti v DČ zadnje zaposlitve vrne v DČ stalnega prebivališča oziroma ne izkoristi možnosti že opisane izbire. Kot izhaja iz šeste točke 65. člena Uredbe (ES) 883/2004, DČ zadnje zaposlitve pristojni DČ oziroma pristojnemu nosilcu v kraju stalnega prebivališča povrne celotni znesek DNPB, ki ga je nosilec zagotavljal prve tri mesece, pri čemer znesek povračila v tem obdobju ne sme biti višji od zneska, ki se v primeru brezposelnosti izplača po zakonodaji pristojne DČ.¹⁵⁸ V Sloveniji, kot že zapisano, najvišje nadomestilo znaša 892,50 eur zaradi česar lahko imata Avstrija ali Italija kot DČ z višjo povprečno plačo velik interes druge čezmejne delavce (čezmejne delavce, ki niso obmejni delavci) napotiti v DČ stalnega prebivališča. Namesto da bi praviloma izplačevali višje, za brezposelno osebo ugodnejše DNPB, povračata nesorazmerno nizko nadomestilo. To v slovenski ureditvi pogosto ne odraža višine posameznikovega aktivnega dohodka, kar lahko toliko bolj velja v primeru aktivnega dohodka, pridobljenega v DČ z (mnogo) višjo povprečno plačo. Kot izhaja iz sedme točke 65. člena, se obdobje treh mesecev podaljša na pet mesecev, če je brezposelna oseba v zadnjih 24 mesecih v DČ zadnje zaposlitve dopolnila vsaj 12 mesecev zaposlitve ali samozaposlitve, če bi se te dobe po njeni zakonodaji upoštevale pri ugotavljanju upravičenosti do dajatev za brezposelnost. Pri tem velja, da drugi čezmejni delavec, ki se vrne v DČ stalnega prebivališča, dajatve najprej prejema v skladu z določbami 64. člena Uredbe (ES) 883/2004, ki urejajo izvoz dajatev, prejemanje dajatev, ki so podvržene povračilu stroškov, pa v tem času miruje.¹⁵⁹ Posebna pravila za povračilo stroškov so določena v 70. členu Uredbe (ES) 987/2009.

¹⁵⁸ Glede na določbe petega odstavka 70. člena Uredbe (ES) 987/2009, znesek iz tretjega stavka (povedi) šeste točke 65. člena Uredbe (ES) 883/2004 je v vsakem posameznem primeru znesek dajatve, do katerega bi bila oseba upravičena v skladu z zakonodajo DČ, ki je zanjo nazadnje veljala, če je bila prijavljena pri zavodu za zaposlovanje te DČ. Sočasno branje 65. in 70. člena obeh Uredb po eni strani vnaša nejasnost glede najvišjega zneska – ali je to znesek glede na določbe pristojne DČ ali pa znesek glede na določbe DČ zadnje zaposlitve -, po drugi strani pa iz obeh členov izhaja, da znesek DNPB ne sme biti višji od denarnega nadomestila, ki bi bilo izplačano v DČ zadnje zaposlitve, kadar je znesek, izplačan po zakonodaji pristojne DČ, višji. To bi se npr. zgodilo takrat, kadar bi brezposelna oseba dajatve za brezposelnost uveljavljala v DČ stalnega prebivališča z višjo povprečno plačo oziroma za brezposelne osebe ugodnejšo zakonodajo od DČ zadnje zaposlitve. V tem primeru se lahko zgodi, da znesek povračila DČ dolžnice (DČ zadnje zaposlitve) ne dosega zneska denarnega nadomestila, izplačanega v DČ upnici (DČ stalnega prebivališča), čeprav brezposelna oseba tam ni plačevala prispevkov za socialno varnost.

¹⁵⁹ Glej peto a in peto b točko 65. člena.

Kot izhaja iz Sklepa št. U4 Upravne komisije, Uredba (ES) 883/2004 mehanizem povračila stroškov DNPB vzpostavlja z namenom pravičnejšega finančnega ravnovesja med DČ v primeru brezposelnih oseb, ki stalno prebivajo v DČ, ki ni pristojna DČ. Zahtevke za povračilo v skladu z določbami Sklepa št. U4 ne sme biti zavrjen na podlagi dejstva, da zadevna oseba do dajatev za brezposelnost ne bi bila upravičena v skladu z DČ dolžnico, saj povračilo DČ dolžnica povrača ne glede na lastne pogoje upravičenosti.

5.4.1 Predvideni izzivi

Stroka izpostavlja, da je ohranitev pravila o pristojnosti DČ stalnega prebivališča, ki v primeru obmejnih delavcev in drugih čezmejnih delavcev, ki se vrnejo vanjo, terjala določitev šeste in sedme točke 65. člena v Uredbi (ES) 883/2004, ki pa je s seboj prinesla naslednje izzive:¹⁶⁰ (i) DČ zadnje zaposlitve je zaradi uporabe pravil DČ stalnega prebivališča povračati stroške, ki po njeni zakonodaji ne bi nastali; (ii) povračilo lahko ne krije vseh nastalih stroškov v DČ stalnega prebivališča; (iii) višina povračila lahko ni sorazmerna obdobju zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve v DČ zadnje zaposlitve; (iv) nedorečenost dejanskega maksimalnega zneska povračila; in (v) negotovost, povezano s kompleksnim sistemom povračila stroškov.

5.4.2 Predlagane spremembe zakonodaje

Spremembe pravil o povračilu stroškov so odvisne od sprememb pravil o določitvi pristojne DČ, opisanih v točkah 1.2.2. in 1.3. Ob predpostavki izključne pristojnosti DČ zadnje zaposlitve, v kombinaciji s pravili o izvozu dajatev, potreba po mehanizmu povračila stroškov namreč odpade.

5.5 IZVOZ DAJATEV

Kot izhaja iz 64. člena Uredbe (ES) 883/2004, lahko popolnoma brezposelna oseba, ki je po zakonodaji pristojne DČ upravičena do dajatev za brezposelnost, z namenom iskanja zaposlitve odide v drugo DČ, pri čemer pod določenimi pogoji ohrani

¹⁶⁰ De Cortazar (idr.) 2012, str. 21.

upravičenost do DNPB. Izvoz dajatev (angl. *export of benefits*) varuje pridobljene socialne pravice, v tem primeru dajatve za brezposelnost, in omogoča svobodo gibanja delavcev in samozaposlenih oseb. Pred odhodom mora biti brezposelna oseba prijavljena kot iskalka zaposlitve in mora biti, če pristojna institucija ne odobri zgodnejšega odhoda, službam za zaposlovanje v pristojni DČ na voljo vsaj 4 tedne po nastopu brezposelnosti (glej prvo a točko 64. člena). Pri službah za zaposlovanje v DČ gostiteljici se mora prijaviti v 7 dneh po datumu, ko je prenehala biti na voljo službam za zaposlovanje v pristojni DČ, izjemoma pa lahko pristojna institucija to obdobje podaljša (glej prvo b točko 64. člena). Dajatve za brezposelnost pristojni nosilec na lastne stroške zagotavlja 3 oziroma 6 mesece po datumu, ko je brezposelna oseba prenehala biti na voljo službam za zaposlovanje v pristojni DČ, a ne dlje kot je oseba do dajatev upravičena po zakonodaji pristojne DČ (glej prvo b in c točko 64. člena). Kot je leta 2016 ugotavljala EK, 9 DČ navkljub boljšim možnostim iskanja zaposlitve v drugi DČ in načelni diskrecijski pravici služb za zaposlovanje ne dovoljuje podaljšanja obdobja na 6 mesecev, medtem ko dve DČ, Češka in Malta, avtomatično odobrita izvoz dajatev v trajanju 6 mesecev.¹⁶¹

5.5.1 Predvideni izzivi

V praksi je moč predvideti izzive povezane z (i) ustrezno komunikacijo in medinstitucionalnim sodelovanjem pri izplačevanju denarnega nadomestila v DČ gostiteljico, preverbi pravočasne prijave pri službah za zaposlovanje v DČ gostiteljici in preverbi aktivnega iskanja zaposlitve onkraj ozemlja pristojne DČ, ki denarno nadomestilo plačuje navkljub dejstvu, da brezposelna oseba zaposlitve ne išče na njenem trgu dela, ter izzive povezane z (ii) morebitno spremembo pristojne DČ, če brezposelna oseba sprejme zaposlitev s krajšim delovnim časom; vprašanje je povezano s splošnim izzivom raznorodnih nacionalnih ureditev delne brezposelnosti, saj nekatere ureditve, npr. slovenska, le-to poznajo le pri izstopu, ne pa tudi vstopu v brezposelnost, tj. v primeru zaposlitve s krajšim delovnim časom po izhodiščni popolni brezposelnosti (glej 67. člen ZUTD). Kot že zapisano, (iii) DČ podaljšanja obdobja izvoza s 3 na 6 mesecev ne uporabljajo enotno, zaradi česar, kot ugotavlja EK, prihaja do neenake obravnave, natančneje, neenakih možnosti iskalcev zaposlitve, odvisno

¹⁶¹ SWD 2016, točka 5.3.1.1, 5.3.1.2.

od dejstva, katera je pristojna DČ.¹⁶² Neenotna uporaba pomeni tudi, da nekatere DČ podaljšanje odobrijo izjemoma, kadar je to utemeljeno s posebnim dokazom intenzivnega iskanja zaposlitve (Belgija), preverijo, ali je enako delovno mesto na voljo v pristojni DČ (Avstrija), preverijo dejanske možnosti uspešnega iskanja zaposlitve v podaljšanem obdobju (Španija), ipd.¹⁶³

5.5.2 Predlagane spremembe zakonodaje

Ugotovimo lahko, da vsako (neavtomatično) podaljšanje na zahtevo brezposelne osebe omejuje svobodo gibanja in lahko negativno vpliva na raven socialne varnosti. Tako je EK leta 2016 predlagala dve možni rešitvi. Prvo, ki bi omogočala brezpogojni izvoz dajatev do 6 mesecev, a z omejitvijo, da obdobje ne sme preseči obdobja upravičenosti,¹⁶⁴ in drugo, ki bi omogočala brezpogojni izvoz dajatev tako dolgo kot velja upravičenost, torej tudi dlje kot 6 mesecev.¹⁶⁵ Predvsem druga možna rešitev terja dobro in stalno sodelovanje med pristojnimi institucijami. Kot ugotavlja Pennings, je zadnji predlog spremembe iz 2019 temeljil na rešitvi 6 mesecev izvoza,¹⁶⁶ vendar pa je predlog spremembe prav zaradi nestrinjanja o spremembah poglavja o dajatvah za primer brezposelnosti prešel na novo EK, izvoljeno leta 2020. Glede izvoza dajatev v obdobju 6 in ne 3 mesecev naj bi se stališča institucij in drugih deležnikov razhajala tudi glede možnosti učinkovitega nadzora iskalca zaposlitve s strani pristojne DČ v DČ gostiteljici.¹⁶⁷ Pri tem za iskalca zaposlitve v DČ gostiteljici veljajo nacionalne določbe, drugačne od določb pristojne DČ, pri čemer lahko razlike v pravicah in obveznostih brezposelne osebe po obeh nacionalnih ureditvah, kot ugotavlja Pennings, vodijo do medinstitucionalnega nezaupanja.¹⁶⁸ Avtor tako predlaga poročanje o aktivnostih v DČ gostiteljici pristojnim institucijam pristojne DČ po pravilih DČ gostiteljice, ali stalni, sistematični nadzor in poročanje pristojnih institucij DČ gostiteljice pristojnim institucijam pristojne DČ.¹⁶⁹

¹⁶² Prav tam, točka 5.3.1.2.

¹⁶³ Glej prav tam.

¹⁶⁴ Glej tudi De Cortazar (idr.) 2012, str. 34.

¹⁶⁵ SWD 2016, točka 5.3.4.3.

¹⁶⁶ Pennings 2020, str. 159.

¹⁶⁷ Glej prav tam, str. 160.

¹⁶⁸ Prav tam.

¹⁶⁹ Prav tam, str. 160-161. Slabo medinstitucionalno sodelovanje lahko prav tako pripomore k olajšani zlorabi pravic iz socialnega zavarovanja. Glej npr. Jorens (ur.) (idr.), 2017, str. 25 in nasl.

Z zornega kota svobode gibanja in varstva pridobljenih pravic (angl. *acquired rights*), najprimernejši zakonodajni predlog predstavlja podaljšanje **obdobja izvoza dajatev na 6 mesecev, brez izpolnjevanja dodatnih pogojev, oziroma podaljšanje na celotno obdobje upravičenosti**. Predvsem v zadnjem primeru je, kot ugotavlja tako EK kot tudi stroka,¹⁷⁰ nujno dobro in stalno sodelovanje med pristojnimi institucijami pristojne DČ in DČ gostiteljice.

¹⁷⁰ Glej npr. De Cortazar (idr.) 2012, str. 31.

6. ANALIZA ODGOVOROV

Z namenom identifikacije pravnih ter administrativnih in drugih dejanskih ovir pri koordinaciji denarnih nadomestila za primer brezposelnosti v razmerjih med Slovenijo in Avstrijo ter Slovenijo in Italijo, smo avtorji raziskave pripravili strokovne vprašalnike, ki smo jih posredovali institucijam, pristojnim za denarno nadomestilo za primer brezposelnosti v Sloveniji, Avstriji in Italiji. Pri pripravi vprašalnikov smo izhajali iz analize primarnih oziroma sekundarnih pravnih virov (Uredba (ES) 883/2004, Uredba (ES) 987/2009, sodna praksa SEU), spoznavnih pravnih virov (znanstvena in strokovna literatura) in pogovora s predstavniki domače stroke oziroma domačih pristojnih institucij, ki so nas opozorili na nekatere morebiti posebno problematične vidike ureditve.

Za vsako izbrano državo smo pripravili dva vprašalnika – širšega in bolj podrobnega za centralno službo ter ožjega in manj podrobnega za območne službe. Slednjega smo posredovali območnim službam, za katere sklepamo, da imajo zaradi geografske lege in kulturnega vpliva največ sodelovanja s Slovenijo, Avstrijo oziroma Italijo. Širši vprašalnik smo posredovali centralnim službam zavoda za zaposlovanje v Sloveniji (ZRSZ), Avstriji (AMS) in Italiji (INPS, ANPAL). Ožji vprašalnik smo posredovali območnim službam, za katere sklepamo, da imajo zaradi geografske lege in kulturnega vpliva največ sodelovanja s Slovenijo, Avstrijo oziroma Italijo. V Sloveniji smo ožji vprašalnik poslali na območne službe v Novi Gorici, Kopru, Velenju, Mariboru in Murski Soboti, v Avstriji regionalni službi na avstrijskem Štajerskem in Koroškem, v Italiji pa na regionalno enoto, ki je pristojna za področje dežele Furlanije-Julijske krajine in različne lokalne enote s tega področja.

Dodatno smo pripravili še krajši vprašalnik o temeljnih težavah s katerimi se srečujejo delavci migranti, ko zaprosijo za nadomestilo v Sloveniji, Avstriji oziroma Italiji, zlasti glede (i) postopka pridobivanja nadomestila za brezposelnost, (ii) seštevanja obdobj, dopoljenih v skladu z zakonodajo drugih DČ, (iii) izvoza nadomestil za brezposelnost, ko brezposelna oseba, ki prejema nadomestilo, odide v drugo DČ, da bi tam iskala zaposlitev in (iv) izračuna oziroma določitve višine nadomestila za brezposelnost. Ta vprašalnik smo posredovali drugim relevantnim institucijam, ki se pri svojem delu v praksi srečujejo z obravnavano tematiko. Prejeli smo odgovore predstavnika INAS – Zavod za varstvo italijanskih in slovenskih delavcev, predstavnika Sindikata delavcev

migrantov Slovenije in svetovalca EURES za področje dežele Furlanije-Julijske krajine v Italiji.¹⁷¹

Struktura vzorca tako ni reprezentativen odraz institucij, pristojnih za denarno nadomestilo za primer brezposelnosti v Sloveniji, Avstriji in Italiji. Omejitve izvedeni raziskavi predstavlja predvsem pomanjkanje odgovorov s strani italijanskih institucij. Čeravno zaradi navedenih omejitev rezultati raziskave niso reprezentativni, omogočajo identifikacijo ključnih pravnih, praktičnih in administrativnih ovir pri koordinaciji sistema socialne varnosti med izbranimi DČ EU na področju denarnih nadomestil za brezposelnost.

Pri analizi odgovorov smo upoštevali vse prejete, s sistematičnega zornega kota žal raznorodne odgovore, pri čemer velja, da so nekateri odgovori vsebinsko pomanjkljivi oziroma podrobni le glede nekaterih izbranih vprašanj. To je lahko, sklepamo, rezultat dejstva, da težav v zvezi z nekaterimi postavljenimi vprašanji v praksi ni moč zaznati; bodisi zaradi njihove dejanske odsotnosti, bodisi zaradi manjše dovednosti oziroma pasivnosti pristojnih institucij pri njihovi obravnavi. Medtem ko odgovori na nekatera vprašanja vsebujejo izrecno navedbo, da težav v praksi ni, spet drugi namreč navajajo, da težave niso znane ali zaznane. To velja npr. glede vprašanja potencialne različne obravnave/določitve odpovednega razloga (razlog na strani delodajalca, soglasna odpoved) pogodbe o zaposlitvi s strani pristojnih avstrijskih in slovenskih institucij. Tudi sicer pristojne tuje institucije, drugače od domačih, ne izpostavljajo skoraj nobenih težav pri izvajanju pravil o koordinaciji denarnega nadomestila za primer brezposelnosti.

Velja tudi, da nam kljub najboljšemu prizadevanju odgovorov nekaterih pristojnih institucij, sploh iz Italije, žal ni uspelo pridobiti. V tem primeru bralca usmerjamo na uvodni del raziskave, ki podrobno obravnava v praksi predpostavljene pravne, administrativne in druge dejanske ovire pri izvajanju pravil o koordinaciji denarnega nadomestila za primer brezposelnosti.

S tega zornega kota, analiza odgovorov bralcu žal ne omogoča celostnega, predvsem pa celostnega primerjalnega (odsotnost italijanskih sistematičnih odgovorov) pregleda pravnih, administrativnih in dejanskih izzivov, vendarle pa slednjemu ponuja dobro mero uvida v prakso pristojnih institucij. Hkrati pa že obsežni in vsebinsko polni

¹⁷¹ Odgovorjeni vprašalniki so dostopni pri izvajalcu raziskave.

vprašalniki, priloženi temu dokumentu, lahko služijo kot ustrezno orodje za prepoznavo in katerokoli prihodnjo podrobnejšo analizo ključnih izzivov v praksi izvajanja pravil o koordinaciji denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, praviloma v razmerjih med katerimikoli DČ.

Šesto poglavje vsebuje splošno analizo odgovorov treh obravnavanih DČ, medtem ko so posamezni v praksi zaznani izzivi podrobneje obravnavani v sedmem delu razprave, ki vsebuje predloge spremembe administrativne prakse med pristojnimi institucijami in že navedene normodajne spremembe Uredbe (ES) 883/2004.

6.1 Slovenija

Pristojne institucije¹⁷² pri **seštevanju obdobj** zaznavajo različne težave. Območna služba Nova Gorica upošteva vsa obdobja, za katera tuj nosilec zavarovanja označi oziroma jih vpiše kot zavarovalno dobo. Ta obdobja upoštevajo enakovredno obdobjem doseženim v Sloveniji. Kot največjo težavo izpostavljajo različnost zakonodaje (materialnega prava socialne varnosti). Iz odgovorov izhaja, da obdobja, ki se v Italiji ne všttevajo v zavarovalno dobo, pri seštevanju obdobj ne upoštevajo, saj pravno razmerje v katerem se opravlja delo ni podlaga za vključitev v zavarovanja za brezposelnost, posledično pa tudi prispevki niso plačani. To velja, čeravno bi v skladu s slovensko zakonodajo v tem primeru bila obvezna vključitev v zavarovanje za brezposelnost.

Območna služba v Velenju pri seštevanju obdobj upošteva delovno dobo, čas bolniške odsotnosti, dopusta, in čas odsotnosti zaradi nastopa materinstva (starševstva). Obdobje samozaposlitve upoštevajo samo v primeru, da oseba dokaže, da je v Avstriji plačevala prispevek za brezposelnost (in je torej bila prostovoljno vključena v zavarovanje) Težavo predstavljajo tudi obrobne zaposlitve (t. i. *mini jobs*), ki v skladu z avstrijsko zakonodajo ne predstavljajo pravne podlage za vključitev v socialna

¹⁷² V nadaljevanju so analizirani odgovori centralne službe ZRSZ in območnih služb Velenje in Nova Gorica. Odgovori območne službe Velenje se praviloma nanašajo na sodelovanje in postopanje pristojnih organov v Avstriji, odgovori območne službe Nova Gorica pa na sodelovanje in postopanje pristojnih organov v Italiji. Območna služba iz Maribora je v pozivu navedla, da so na vprašanja že odgovorili v območni službi v Velenju, zaradi česar sklepamo, da so z odgovori seznanjeni ter da se slednjim pridružujejo.

zavarovanja in zato pristojne institucije pri nas obdobj takšne zaposlitve ne upoštevajo kot zavarovalno dobo. Iz območne službe Maribor kot problematične navajajo primere, ko brezposelne osebe, ki prejemajo DNPB, sporočijo, da so se zaposlile v Avstriji, zaradi česar jim pravica do nadomestila preneha, vendar pa se pozneje izkaže, da je šlo prav za omenjeno za obrobno zaposlitev. Izpostavljajo tudi zaposlitve s krajšim delovnim časom. Pristojne institucije v Avstriji namreč delovnega časa v U1 ne vpisujejo, temveč vpisujejo samo obdobje zaposlitve, brez navedbe delovnega časa. Glede upoštevanja obdobj, izpolnjenih v Avstriji, ki se po avstrijski zakonodaji ne bi upoštevala, upoštevajo zavarovalno dobo po slovenski zakonodaji.¹⁷³

Glede upoštevanja obdobj s strani pristojnih institucij v Italiji oziroma Avstriji, pristojne službe ZRSZ nimajo vpogleda, se še niso srečali s takšnim primerom oziroma menijo, da upoštevajo zavarovalno dobo v skladu z zakonodajo svoje države. Kot posebej težavno izpostavljajo slabo odzivnost pristojnih institucij v Italiji, saj na zahtevane obrazce čakajo v povprečju 6 mesecev ali več. Brezposelna oseba je v tem času brez nadomestila za brezposelnost, kar negativno vpliva na njeno socialno varnost. Slabo odzivnost zaznavajo tudi pri nekaterih drugih DČ, kjer v povprečju na obraze čakajo 3 ali 4 mesece. Temu botruje tudi način komuniciranja med vlagateljem in izdajateljem PD U1 obrazca ter težave pri izpolnjevanju dokumentacije zaradi jezikovnih ovir, saj je obrazec U1 na ZRSZ dostopen le v slovenskem jeziku. Kot primer dobre prakse izstopa le Avstrija, ki obrazce posreduje v roku 60 dni.

Dodaten izziv predstavlja ugotavljanje naslova pristojnega urada za izdajo obrazca PD U1 v drugih DČ. **Med glavne težave pri seštevanju obdobj umeščajo:** (i) neupoštevanje obdobj, ki so izpolnjena v drugi državi in se v skladu z zakonodajo države, kjer so izpolnjena, ne upoštevajo, pa se kot takšna upoštevajo po slovenski zakonodaji, s strani pristojnih služb ZRSZ – razlike v materialnem pravu socialne varnosti,¹⁷⁴ (ii) neodzivnost drugih držav in dolgotrajni postopki pridobivanja PD U1 obrazca in (iii) težave pri ugotavljanju pristojnega urada za izdajo PD U1 obrazca v drugi državi.

¹⁷³ Navedbe se sicer izključujejo z zgoraj navedenimi opažanji pristojnih institucij, saj te poročajo o neupoštevanju

¹⁷⁴ Kot navajajo, največje težave povzročajo prav razlike v zakonodajah med DČ, saj so sistemi socialne varnosti le koordinirani, ne pa harmonizirani. Vsaka država ima namreč pravila s področja DNPB prilagojena svoji delovnopравни in pokojninski zakonodaji.

Glede **izvoza dajatev** pristojne institucije navajajo, da se s tem vprašanju v praksi srečujejo le redko. V Avstriji težavo predstavljajo predvsem pogoji, ki jih mora za izvoz dajatev izpolniti brezposelna oseba, vendar pristojne službe ZRSZ s konkretnimi podatki ne razpolagajo. Zaznavajo tudi, da pristojna institucija v Avstriji številne delavce napoti na uveljavljanje denarnega nadomestila za brezposelnost v Sloveniji, čeravno bi lahko bila pristojna Avstrija. Tudi v primeru izvoza dajatev se pojavi jezikovna ovira, saj je obrazec na ZRSZ dostopen le v slovenskem jeziku.

S primeri, povezanimi z različno opredelitvijo **popolne in delne brezposelnosti**, se v praksi še niso srečali, večji izziv pa predstavlja opredelitev **prebivališča in začasnega prebivališča**. Ta je v primeru italijanskih delavcev, ki delo opravljajo v Sloveniji, težavna zaradi fiktivnih prijav prebivališča v Sloveniji in jezikovnih ovir (brezposelna oseba ne razume slovensko in je težko pridobiti izjavo o relevantnih okoliščinah). V primeru slovenskih obmejnih delavcev, ki delo opravljajo v Avstriji, težav ni saj imajo v Sloveniji prijavljeno stalno prebivališče. Opažajo pa primere, ko se brezposelna oseba, ki v Sloveniji prejema nadomestilo za brezposelnost, zaposli v Italiji in o tem ne obvesti pristojne institucije v Sloveniji, posledično pa še naprej prejema DNPB. Izpostavljena je tudi nejasnost drugega odstavka 65. člena Uredbe (ES) 883/2004, ki omogoča različne interpretacije, saj časovna točka za presojo stalnega prebivališča in posledično pristojne države ni jasno določena.

Glede **povračila stroškov** s strani Avstrije pristojna institucija navaja, da povračila ne prejmejo v zneskih, ki jih sama izračunajo. Razlog lahko predstavlja prekrivanje zavarovanj (neupravičenost do nadomestila, ker je bila oseba v istem času zaposlena) in drugačen način preračunavanja. Zahtevke za povračila Italija ne plačuje, s pojasnilom, da v konkretnih primerih ne gre za obmejne delavce in zato povračilo ni obvezno. Drugih težav glede povračil pristojna institucija (centralna služba ZRSZ) ne zaznava. Glede **izračuna dajatev** težavo predstavlja pridobivanje ustreznih podatkov o povprečni mesečni bruto plači zavarovanca, prejeti v obdobju osmih mesecev pred mesecem nastanka brezposelnosti (osnova za odmero nadomestila za brezposelnost) s strani tujih nosilcev zavarovanja.

Pristojna institucija ne navaja težav, vezanih na **medinstitucionalno sodelovanje** z Avstrijo, te se predvsem zaradi slabe odzivnosti pojavljajo pri sodelovanju z Italijo. Večji izziv predstavljajo **praktične ovire in razlike v zakonodaji**. Gre predvsem za že opisane težave, povezane z razlogi za prenehanje delovnega razmerja. V Avstriji se

delodajalci in delavci večkrat odločajo za sporazumno prekinitve delovnega razmerja, čeravno bi v skladu s slovensko zakonodajo šlo za odpoved iz poslovnega razloga. Razlog za to gre iskati tudi v nepoznavanju pogojev za upravičenost do nadomestila za brezposelnost v skladu s slovensko zakonodajo. Kot vidike, ki posebej negativno vplivajo na obseg pravic in obveznosti slovenskih delavcev, ki postanejo brezposelni v Italiji kot državi zadnje zaposlitve, navajajo jezikovne ovire in dostopnost informacij ter zahtevkov le v italijanskem jeziku, ugotavljanje pristojne institucije in neodzivnost pristojnih institucij v Italiji. Gre za težave, ki so bile izpostavljene že v prej analiziranih odgovorih. Na slovenske delavce, ki postanejo brezposelni v Avstriji, posebej negativno vpliva predvsem že opisana težava načina prenehanja delovnega razmerja. Temu pritrjujejo tudi iz Sindikata delavcev migrantov Sloveniji. Dodajajo, da v praksi pogosto prihaja tudi do neformalnih odpovedi delovnega razmerja (denimo preko sms-a). Čeravno gre za nezakonite prakse delodajalcev, ki izkoriščajo pomanjkljivo znanje tujega jezika, to negativno vpliva na pravice delavcev, kršitve pa velikokrat niso sankcionirane. Težavo vidijo tudi v tem, da je delavec, ki je delo opravljal v Avstriji in tam vplačeval višje prispevke, ob nastanku brezposelnosti upravičen do nižjega nadomestila v Sloveniji.

6.2 Avstrija

Pristojne institucije navajajo, da pri **seštevanju obdobj** zmeraj upoštevajo vsa obdobja zavarovanja v drugi DČ, neodvisno od tega, ali je zavarovanje za primer brezposelnosti prostovoljno, pa oseba slednjega ni sklenila. Enako velja za upoštevanje obdobj, ki po zakonodaji DČ, v kateri so bila dopolnjena, ne štejejo kot obdobja zavarovanja, pa kot takšna štejejo po avstrijski zakonodaji oziroma bi kot takšna štela, če bi bila dopolnjena po avstrijski zakonodaji.

Glede **izvoza dajatev** velja, da je podaljšanje obdobja dovoljeno le izjemoma, medtem ko institucije ne zaznavajo posebnih težav, vezanih na izvoz dajatev iz Avstrije v Slovenijo in obratno, iz Slovenije v Avstrijo, pri čemer institucije **dopuščajo primere, ko je zaradi spremembe prebivališča prišlo do spremembe pristojne DČ**, a s konkretnimi podatki ne razpolagajo. Institucije prav tako ne navajajo kakršnihkoli problemov, **vezanih na medinstitucionalno sodelovanje s Slovenijo**.

Glede izziva popolne in delne oziroma občasne brezposelnosti navajajo, da avstrijska ureditev **delne brezposelnosti ne pozna**, medtem ko se odločitev Upravne komisije U3,¹⁷⁵ kot navajajo, uporablja v zvezi z delom s krajšim delovnim časom, pri čemer uporaba institucija ni podrobneje opredelila. Prav tako ne opažajo težav, **povezanih z različno interpretacijo brezposelnosti s strani različnih DČ**.

V zvezi s t. i. **atipičnimi obmejnimi delavci**, pristojne institucije navajajo, da kategorija atipičnih obmejnih delavcev po avstrijskem stališču več ne obstaja oziroma ni pravno relevantna. Prav tako navajajo, da v primerih, kadar Avstrija nastopa kot **DČ dolžnica oziroma DČ upnica**, ne opažajo nobenih težav glede povračila stroškov. Glede brezposelnih (drugih čezmejnih) slovenskih delavcev navajajo, **da imajo ti možnost denarno nadomestilo za primer brezposelnosti možnost uveljavljati v Avstriji in slednjega izvoziti v Slovenijo**. Pristojne institucije prav tako ne izpostavljajo nobenih težav, vezanih na ugotavljanje upoštevnega dohodka, pri čemer pri obmejnih delavcih upoštevajo dohodek, pridobljen v zadnjih 12 mesecih zaposlitve.

Glede pojma **država zadnje zaposlitve** upoštevajo minimalno obdobje 1 dne ob pogoju obveznega zavarovanja. Ob tem pristojne institucije prav tako niso navajale težav, povezanih z različno interpretacijo razlogov za odpoved pogodbe o zaposlitvi v Avstriji oziroma težav, povezanih z navedbo razlogov, ki bi kljub objektivni pogojenosti na strani delodajalca v Sloveniji lahko šteli za razloge, na strani delavca, oziroma za sporazumno prenehanje pogodbe o zaposlitvi. Kot že zapisano, različna ali nepopolna interpretacija odpovednih razlogov sicer lahko privede do neupravičenosti brezposelne osebe do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti v pristojni DČ stalnega prebivališča, v danem primeru je to Slovenija.

¹⁷⁵ Odločitev je dostopna na [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0424\(13\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0424(13)&from=EN) (dostop: avgust 2020).

S strani italijanskih institucij odgovorov na vprašalnike (navkljub opomnikom in podaljšanju rokov) nismo prejeli. Navedeno nakazuje na eno izmed večjih težav, ki je bila glede sodelovanja z italijanskimi institucijami oziroma pri uveljavljanju nadomestila za brezposelnost v Italiji izpostavljena v zgoraj analiziranih odgovorih – neodzivnost italijanskih institucij.

Kratek odgovor smo naknadno prejeli s strani svetovalca Evropskega portala za zaposlitveno mobilnost (v nadaljevanju: EURES) za področje dežele Furlanije-Julijske krajine v Italiji. Ta kot največjo **dejansko oviro** s katero se pri uveljavljanju nadomestila za brezposelnost soočajo delavci migranti iz Slovenije, ki postanejo brezposelni v Italiji, navaja dolge čakalne dobe izdaje PD U1 obrazcev s strani pristojne institucije v Italiji. Razlog za to je lahko kadrovska podhranjenost in prednostno obravnavanje zadev brez čezmejnega elementa. Brezposelna oseba mora na izdajo Pd U1 obrazca čakati tudi do pet mesecev in je v tem času brez dohodka. V manjšem obsegu do teh težav prihaja tudi v primerih izdaje PD U1 obrazcev s strani območnih služb ZRSZ. Pri **seštevanju obdobj** težavo predstavljajo predvsem dejstvo, da se določena obdobja v italijanski zakonodaji upoštevajo drugače kot v slovenski zakonodaji. Tak primer je denimo obdobje zaposlitve v kmetijskem sektorju. V praksi ugotavljajo tudi kršitve drugega odstavka 65. člena Uredbe (ES) 883/2004, saj tako italijanski kot slovenski zavod za zaposlovanje popolnoma brezposelnim osebam, ki so bile pred nastankom brezposelnosti kot obmejni delavci zaposleni v drugi državi (Sloveniji oziroma Italiji), ne omogočajo registracije in iskanja zaposlitve kot dodatne možnosti. Brezposelna oseba se ne more prijaviti kot iskalec zaposlitve v Italiji oziroma Sloveniji, ker v tej državi nima prijavljenega prebivališča. V Italiji to velja od prvega dne brezposelnosti, medtem, ko se delavca iz registra iskalcev zaposlitve zbriše po 90. dneh od registracije. Poleg navedenih težav pri koordinaciji nadomestila za brezposelnost, raziskave italijanskih sindikatov kot največjo težavo obmejnih delavcev na obmejnem območju med Italijo in Slovenijo izpostavljajo delo na črno, ki pa presega obseg in namene te raziskave.

Odgovore na krajši vprašalnik smo prejeli tudi od Zavoda za varstvo italijanskih in slovenskih delavcev (INAS). Ta ima sicer sedež v Novi Gorici, ker pa se podani odgovori nanašajo predvsem na težave s katerimi se srečujejo delavci migranti iz

Slovenije, ko zaprosijo za nadomestilo za brezposelnost v Italiji, je analiza podana v tem poglavju. Glede **postopka pridobivanja nadomestila za brezposelnost** tudi INAS kot največjo težavo izpostavlja čas trajanja izdaje PD U1 obrazca od pristojne institucije v Italiji. Delavci migranti, ki nadomestilo uveljavljajo v Italiji, morajo PD U1 obrazec od ZRSZ pridobiti sami, saj pristojna institucija v Italiji zahtevka ne poda oziroma ga poda z zelo veliko zamudo. Pri **seštevanju obdobj** težavo predstavlja neuskkljenost podatkov na U1 obrazcih, ki jih izda pristojna institucija v Italiji. To je še posebej izrazito v primeru ponavljajoče se brezposelnosti in uveljavljanja nadomestila za brezposelnost zaradi zaposlitve za (krajši) določen čas, zaposlitve v kmetijstvu in zaposlitve v javni upravi v Italiji. Težavo predstavljajo tudi različna obdobja zavarovanja, (samo)zaposlitve ali druga obdobja, izpolnjena v Italiji, ki se po italijanski zakonodaji ne upoštevajo ali se upoštevajo drugače kot po slovenski zakonodaji. Območne enote pristojne institucije v Italiji (INPS) te dobe v PD U1 obrazcih navajajo različno - jih všttevajo v obdobje zaposlitve ali pa jih navedejo kot dobe, v katerih prispevki za zavarovanje za brezposelnost niso plačani. To posledično vpliva tudi na to ali jih ZRSZ upošteva pri odločanju o upravičenosti do nadomestila, prav tako pa se obdobja različno vrednotijo pri presoji upokojitvenih pogojev. Oviro brezposelnim osebam, ki želijo zaposlitev iskati v Italiji, predstavlja tudi zahteva vpisa naslova v Italiji. Spletni obrazci pristojne institucije v Italiji namreč zahtevajo vpis naslova v Italiji (*domicilio*). Delavci, ki živijo v Sloveniji in delajo v Italiji, morajo imeti odprti bančni račun pri italijanski banki, saj nakazovanje določenih nadomestil, ki pripadajo zaposlenim v Italiji, na bančne račune v drugih državah ni mogoče. Navajajo tudi, da brezposelne osebe, ki so samostojno dejavnost opravljale v Sloveniji in živijo v Italiji, v Italiji niso upravičene do nadomestila za brezposelnost.

Kot vidiki, ki posebej negativno vplivajo na obseg pravic in obveznosti obmejnih delavcev, ki prebivajo v Sloveniji in delajo v Italiji so bili izpostavljeni še sistem obdavčenja prihodkov iz tujine, postopek pridobivanja nadomestila med začasno zadržanostjo od dela zaradi bolezni ali poškodbe in postopek priznavanja invalidnosti.

7. SKLEP: IDENTIFIKACIJA KLJUČNIH IZZIVOV IN PREDLAGANE REŠITVE

Sklepno poglavje pričujoče raziskave vsebuje kratke navedbe ključnih izzivov, kot izhajajo iz analize primarnega in sekundarnega prava EU ter spoznavnih pravnih virov, in ki jih praviloma lahko srečamo v razmerjih med katerimikoli DČ, ter kratke navedbe ključnih izzivov, kot ti izhajajo iz posredovanih odgovorov pristojnih institucij DČ, vključenih v to raziskavo, tj. pristojnih institucij Slovenije, Avstrije in Italije. Izzivi vsebujejo tudi nekatera vprašanja, ki so bila s strani pristojnih institucij v RS naslovljena na skupino raziskovalcev.

Navedbam izzivov so pridružene predlagane rešitve, bodisi v obliki spremembe prava EU, bodisi v obliki drugačne medinstitucionalne prakse, ki so skupaj s ključnimi izzivi v veliki meri že podrobneje obravnavane v petem poglavju te raziskave. Pretežni del izzivov, o katerih so poročale pristojne institucije Slovenije, Avstrije in Italije, namreč že lahko srečamo v področni znanstveni in strokovni literaturi, prav tako pa se številnih izzivov zaradi njihove splošne narave, ki ni vezana le na obravnavo razmerij med tremi v analizi obravnavanimi DČ, zaveda tudi EK, ki je v luči zapisanega že predlagala ustrezne spremembe Uredbe (ES) 883/2004.

Homogenost izzivov, s katerimi se srečujejo različne DČ lahko pristojne institucije DČ, vključenih v to raziskavo, po eni strani pomirja, saj je jasno, da so te pogosto v prvi vrsti pogojene s pomanjkljivimi ali nejasnimi določbami prava EU, predvsem Uredbe (ES) 883/2004. S tega zornega kota lahko pristojne institucije pomirjajo že napovedane in v petem poglavju podrobneje obravnavane spremembe sekundarnega prava EU. Ugotoviti je mogoče, da naša država zelo dobro izvaja določbe o povezovanju dajatev v primeru brezposelnosti.

Pri tem predvsem slovenske pristojne institucije opozarjajo na številne napake pristojnih institucij drugih DČ, predvsem na neodzivnost, primeroma pa celo na popolno neupoštevanje relevantnih koordinacijskih pravil, predvsem s strani Italije. V tem primeru slovenske pristojne institucije v luči temeljnega načela dobrega upravnega (medinstitucionalnega) sodelovanja v prvi vrsti usmerjamo na poskus sporazumnega reševanja problemov, ki se pojavljajo v praksi, pri čemer lahko v primeru nesporazuma pristojne institucije vseh DČ vsebinska vprašanja, povezana s koordinacijo sistemov socialne varnosti, zmeraj naslovijo na Upravno komisijo za povezovanje sistemov

socialne varnosti. Ker pa je Upravna komisija v prvi vrsti posvetovalni organ in ne odločevalec, pristojne institucije opozarjamo tudi na možnost tožbe pred SEU, sploh v primeri eklatantnih in nadaljujočih se kršitev prava EU (npr. v primeru neupoštevanja pravil o izplačilu stroškov DNPB za obmejne delavce, ki delajo v Italiji in prebivajo v Sloveniji). Pred sprožitvijo postopka pred SEU se naj DČ obrne na EK.

Pomembno vlogo pri iskanju rešitev lahko ima tudi Evropski organ za delo (*European Labour Authority*; v nadaljevanju: ELA), ki je bil ustanovljen z Uredbo (ES) 2019/1149.¹⁷⁶ ELA lahko v skladu z določbami Uredbe (ES) 2019/1149, med drugim, pomaga pri iskanju rešitve v sporih med dvema ali več DČ v zvezi s posameznimi primeri uporabe prava EU tudi na področju koordinacije sistemov socialne varnosti. To lahko stori z neposrednim stikom in dialogom med DČ, ki so stranke v sporu, na zahtevo ene ali več zadevnih DČ pa lahko ELA začne tudi postopek mediacije. Kadar se spor v celoti ali deloma nanaša na vprašanja socialne varnosti, ELA o tem obvesti Upravno komisijo. Poleg navedenega ELA na zahtevo katere od DČ, ki je stranka v sporu, in v kateri koli fazi mediacije, posreduje problematiko koordinacije socialne varnosti Upravni komisiji.¹⁷⁷

Izziv:	Določitev stalnega prebivališča
Predlagana rešitev:	<p>Dosledno upoštevanje kriterijev navedenih v 11. členu Uredbe (ES) 987/2009 oziroma posvetovanje z Upravno komisijo na podlagi 72. člena Uredbe (ES) 883/2004. Pri tem velja, da so odločitve Upravne komisije za DČ nezavezujoče, zaradi česar bi kazalo preučiti možnosti o večjih pristojnostih tega organa.</p> <p>Glede ugotavljanja obstoja stalnega prebivališča v RS bi bilo mogoče pripraviti enoten vprašalnik, ki ga bodo za ugotavljanje običajnega središča interesov v konkretnih primerih uporabljale območne službe ZRSZ. Vprašalnik lahko predstavlja obvezno prilogo k vlogi ali pa stranka nanj odgovarja na ustni obravnavi.</p>

¹⁷⁶ Uredba (EU) 2019/1149 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o ustanovitvi Evropskega organa za delo, spremembi uredb (ES) št. 883/2004, (EU) št. 492/2011 in (EU) 2016/589 ter razveljavitvi Odločbe (EU) 2016/344, Ur. l. L 186, z dne 11. 7. 2019.

¹⁷⁷ Glej 13. člen Uredbe (ES) 2019/1149.

Poziv na dopolnitev vloge oziroma vabilo na ustno obravnavo pred ZRSZ naj se vroča v skladu s pravili ZUP, tudi in predvsem zaradi neodzivnosti stranke v postopku.

Vprašalnik lahko – kot to določa 11. člen Uredbe (ES) 789/2009 – vsebuje predvsem vprašanja o: (i) trajanju in neprekinjenosti prisotnosti na ozemlju zadevnih DČ ter naslednjih okoliščinah osebe v zvezi z: (ii) značajem in posebnimi značilnostmi vsake dejavnosti, ki jo opravlja, zlasti krajem, kjer se ta dejavnost običajno opravlja, stabilnostjo dejavnosti ter trajanjem vsake pogodbe o delu, (iii) njenim družinskim položajem in družinskimi vezmi, (iv) opravljanjem kakršne koli nepridobitne dejavnosti, (v) pri študentih, virom njihovega dohodka, (vi) njenim stanovanjskim položajem, zlasti s tem, kako trajen je, (vii) DČ, za katero se za davčne namene šteje, da je oseba njen rezident, ter (viii) DČ, za katero se za davčne namene šteje, da je oseba njen rezident.

Vprašalnik naj se nanaša na dejanski stan v obdobju od dne nastanka brezposelnosti do dne vložitve vloge oziroma trenutka odločanja organa. Pri tem opozarjamo, da (s strani ZRSZ predpostavljeno bodoče) neizpolnjevanje obveznosti brezposelne osebe po ZUTD (predvsem aktivno iskanje zaposlitve) ni neposredno povezano z izhodiščnim vprašanjem določitve pristojne DČ in naj se razrešuje v ločenem postopku.

Kazenski zakonik (v nadaljevanju: KZ-1)¹⁷⁸ v 203. členu določa: »[k]dor pristojnemu organu predloži lažne listine ali da lažno izjavo in ga s tem preslepi, da izda odločbo o pokojnini, invalidnini ali denarnem socialnem dodatku, čeprav niso dani pogoji za izdajo take odločbe, se kaznuje z zaporom do dveh let.« Vendar pa je vprašanje ali je glede na jezikovno razlago 203. člena, ki izrecno navaja le tri pravice (eno neobstoječo), znake kaznivega dejanja moč razširiti na druge pravice iz sistema socialne varnosti, npr. DNPB. Razširjujoča razlaga, takšna, ki bi širila krog kaznivosti, je v kazenskem pravu

¹⁷⁸ Ur. l. RS, št. 50/12 do 91/20.

	<p>namreč strogo prepovedana. ZUTD prav tako ne vsebuje relevantnih kazenskih oziroma prekrškovnih določb.</p> <p>Vendar pa ocenjujemo, da bi vprašalniki za brezposelno osebo pomenili dodatno administrativno breme, kar bi verjetno pomenilo podaljševanje postopkov za dodelitev denarnega nadomestila za primer brezposelnosti.</p> <p>Predlagana sprememba 65. člena Uredbe (ES) 883/2004, bi težavo (vsaj deloma) odpravila. V primeru morebitnih težav, bi bilo smiselno vprašanja, ki se pojavijo v praksi, preko pristojnega ministrstva po potrebi nasloviti na ELA.</p> <p>Pri določitvi stalnega prebivališča je sicer ključno, da nobena vpletena DČ z namenom razbremenitve lastne pristojnosti oziroma dolžnosti izplačila DNPB ne vzpostavlja stalnega prebivališča v drugi DČ (za katero želi, da bi bila pristojna DČ).</p>
<p>Izziv:</p>	<p>Razbremenitev pristojnosti z napotitvijo v DČ stalnega prebivališča</p>
<p>Predlagana rešitev:</p>	<p>Dosledno informiranje drugih čezmejnih delavcev (pravilo ne velja za obmejne delavce) o pravici, da za DNPB zaprosijo v DČ zadnje zaposlitve, ki v primeru, da se ti ne vrnejo v DČ stalnega prebivališča, postane edina pristojna DČ in je tako dolžna DNPB izplačati ob izključnem upoštevanju nacionalne zakonodaje. Pojasnilo naj delavci prejmejo že v trenutku nastopa zaposlitve v drugi DČ, hkrati pa naj bo ta ključna informacija stalno dostopna pri pristojnih nacionalnih institucijah oziroma na njihovih spletnih straneh. V nasprotnem primeru, ko bi bilo pojasnilo podano šele ob vrnitvi v DČ stalnega prebivališča, lahko namreč pride do zamude roka v katerem je DNPB moč uveljavljati v DČ zadnje zaposlitve.</p> <p>Kazalo bi preučiti možnosti uvedbe nadzornega postopka v primerih tovrstnih nezakonitih praks DČ. Za to bi bila potrebna sprememba pristojnosti Upravne komisije ali vzpostavitev drugega nadzornega</p>

	<p>organa. V primeru nezakonitega ravnanja pristojnih institucij v DČ zadnje zaposlitve, bi delavec lahko kljub zamudi uveljavljal pravico do DNPB.</p> <p>Pri tem 81. člen Uredbe (ES) 883/2004 v primeru vložitve vloge za DNPB pri organu v nepristojni DČ, vlogo šteje kot pravočasno, če je ta v enakem roku vložena pri ustreznem organu v sicer nepristojni DČ. Ureditev lahko še zmeraj privede do zamude roka, vendar pa možnosti za to močno zmanjšuje. Kljub temu pa velja, da vloga mora biti vložena, pa čeprav pri organu nepristojne DČ. Kot ugotovljeno v analizi, Slovenija sicer navedeno določbo že dosledno upošteva.</p>
Izziv:	Neupoštevanje obdobj, izpolnjenih v drugi DČ
Predlagana rešitev:	<p>Dosledno upoštevanje 61. člena Uredbe (ES) 883/2004 s strani vseh DČ. Kazalo bi preučiti možnosti uvedbe nadzornega postopka v primerih, ko DČ zaradi razbremenitve obveznosti izplačevanja DNPB ne priznavajo relevantnih obdobj, izpolnjenih v drugi DČ.</p> <p>Jezikovna razjasnitev 61. člena Uredbe (ES) 883/2004 o upoštevanju obdobj zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve v drugi DČ, ali le aplikacija splošnega pravila iz 6. člena Uredbe (ES) 883/2004, 61. člen, ki naj bi, paradoksalno, zagotavljal višjo raven pravne varnosti ¹⁷⁹ je namreč relevanten le v primerih, ko upravičenost do DNPB v eni DČ temelji na obdobju zaposlitve ali samozaposlitve, medtem ko upravičenost do DNPB v drugi DČ temelji na obdobju zavarovanja, pri čemer obdobje zaposlitve ali samozaposlitve, doseženo v prvi DČ v drugi DČ ne šteje kot obdobje zavarovanja.</p> <p>Predlagana sprememba Uredbe (ES) 883/2004, ki določa, da se upoštevajo le obdobja, ki se za pridobitev dajatev za brezposelnost upoštevajo po zakonodaji DČ v kateri so bila dopolnjena, bi težavo odpravila.</p>

¹⁷⁹ Glej EK, 2011, str. 1.

Izziv:	Neupoštevanje kratkih obdobj zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve
Predlagana rešitev:	<p>Dosledno upoštevanje 61. člena Uredbe (ES) 883/2004 oziroma drugih določb Uredbe, ki ne določajo minimalnega zahtevanega obdobja (npr. 1 dan, 1 teden, 1 mesec), zaradi česar je v luči učinkovitega uresničevanja pravice do svobode gibanja in delovanja notranjega trga EU treba šteti, da za izpolnitev pogoja pristojnosti DČ kot DČ zadnje zaposlitve zadostuje že 1 dan (praksa drugih DČ je tu različna). Drugače, DČ zadnje zaposlitve je kljub povsem kratkem v njej dopolnjenem obdobju zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve dolžna seštevati obdobja, dopolnjena v drugih DČ, in, če seštevek izpolnjuje pogoje za pridobitev DNPB, slednjega tudi izplačati.</p> <p>Kazalo bi preučiti možnosti uvedbe nadzornega postopka v primerih, ko DČ zaradi razbremenitve obveznosti izplačevanja DNPB ne priznavajo kratkih obdobj zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve.</p>
Izziv:	Neustrezno povračanje stroškov (neizplačilo ali prenizka višina povrnjenih stroškov, prekrivanje obdobj izplačevanja DNPB in aktivnega zavarovanja)
Predlagana rešitev:	<p>Glede na predlagano spremembo Uredbe (ES) 883/2004, ki določa izključno pristojnost DČ zadnje zaposlitve, bo potreba po mehanizmu povračila stroškov odpadla.</p> <p>Kazalo bi preučiti možnosti uvedbe nadzornega postopka v primerih, ko DČ ne povrača stroškov oziroma jih povrača v prenizki višini. V sporih o opredelitvi statusa obmejnega delavca bi bilo smiselno uvesti mehanizem končne odločitve neodvisnega organa, npr. Upravne komisije. V skladu z 72. členom Uredbe (ES) 883/2004 je v primeru vprašanj v zvezi z uporabo in razlago mogoče nasloviti</p>

vprašanje na Upravno komisijo. Dopuščamo tudi možnost tožbe pred SEU zaradi kršitve določb sekundarnega prava EU.

Glede prekrivanja obdobj izplačevanja DNPB in sočasnega obstoja aktivnega zavarovanja je potrebno zagotoviti takojšen vpogled pristojnih institucij DČ v vse spremembe v zaposlitvenem statusu brezposelne osebe. Smiselna bi bila uvedba enotne podatkovne baze, ki bi omogočala takšno preverbo.

Izpostavljamo, da morajo v skladu s petim odstavkom 123. člena ZUTD osebe, ki se vodijo v evidencah po ZUTD, zavodu sporočiti vsako spremembo podatkov, ki vpliva na izpolnjevanje pogojev za vodenje v evidenci oziroma ki vpliva na prenehanje vodenja v evidenci, najkasneje v treh dneh od nastanka spremembe. Na podlagi osmega odstavka 124. člena ZUTD so uživalci pravic po ZUTD dolžni ZRSZ in ostalim izvajalcem ukrepov sporočiti vsa dejstva, ki vplivajo na pridobitev, mirovanje ali izgubo pravic, in sicer najkasneje v osmih dneh od nastanka takšnega dejstva. Pri tem opozarjamo na pomanjkljivo ureditev določb o odgovornosti upravičenca do DNPB pravočasno sporočiti vsa relevantna dejstva. Na obveznost sporočanja podatkov so brezposelne osebe opozorjene že v vlogi za dodelitev nadomestila za prime brezposelnosti. Če brezposelna oseba svojo obveznost sporočanja podatkov krši, lahko ZRSZ zahteva vračilo preveč plačanega zneska na podlagi določb obligacijskega prava.

Primerno bi bilo, da se obveznost sporočanja o zaposlitvi (tudi v drugi DČ) med prejemanjem denarnega nadomestila in posledice v primeru neupoštevanja teh obveznosti izrecno zapišejo tudi v Uredbi (ES) 883/2004.

Opozarjamo tudi na 203. člena KZ-1, ki določa: »[k]dor pristojnemu organu predloži lažne listine ali da lažno izjavo in ga s tem preslepi, da izda odločbo o pokojnini, invalidnini ali denarnem socialnem dodatku, čeprav niso dani pogoji za izdajo take odločbe, se kaznuje z zaporom do dveh let.« Vendar pa je vprašanje ali je glede na

	<p>jezikovno razlago 203. člena, ki izrecno navaja le tri pravice (eno neobstoječo), znake kaznivega dejanja moč razširiti na druge pravice iz sistema socialne varnosti, npr. DNPB. Razširjujoča razlaga, takšna, ki bi širila krog kaznivosti, je v kazenskem pravu namreč strogo prepovedana.¹⁸⁰</p>
Izziv:	Neustrezna komunikacija in oteženo medinstitucionalno sodelovanje
Predlagana rešitev:	<p>Oblikovanje kontaktne točke v vseh DČ, na katero se lahko v zvezi z administrativno tehničnimi vprašanji glede koordinacije DNPB obrnejo pristojne institucije v drugi DČ in območne enote te DČ.</p> <p>Jasna predstavitev postopka uveljavljanja pravic iz ZPB na spletnih straneh pristojnih institucij v uradnih jezikih EU, predvsem v delovnih jezikih institucij EU in uradnih jezikih DČ, s katerimi ima DČ največ postopkov (npr. sosednjimi DČ). Smiselno bi bilo, da so ključni dokumenti razpoložljivi v navedenih jezikih, čeprav velja, da so pristojne institucije DČ pri svojem delovanju zavezane poslovati v uradnih jezikih DČ, na ozemlju katerih se nahajajo. Prav tako bi bilo smiselno vključiti vsebino o postopku uveljavljanja pravice do DNPB v drugih DČ.</p>
Izziv:	Učinkovita preverba aktivnega iskanje zaposlitve v drugi DČ
Predlagana rešitev:	<p>Za zagotovitev učinkovite preverbe aktivnega iskanja zaposlitve v drugi DČ bi bilo smiselno oblikovanje kontaktne točke v vseh DČ, na katero se lahko v zvezi z vprašanji glede izpolnjevanja obveznosti aktivnega iskalca zaposlitve obrnejo pristojne institucije v drugi DČ. Informacije o aktivnem iskanju zaposlitve bi lahko pristojne institucije pridobivale tudi iz enotne podatkovne baze (kot predlagana pri nekaterih drugih izzivih).</p>

¹⁸⁰ Podrobneje v Filipčič, Strban, 2019.

Izziv:	Prekrivanje obdobj izplačevanja DNPB in sočasne zaposlitve v drugi DČ
Predlagana rešitev:	<p>Glede prekrivanja obdobj izplačevanja DNPB in sočasnega obstoja aktivnega zavarovanja je potrebno zagotoviti takojšen vpogled pristojnih institucij DČ v vse spremembe v zaposlitvenem statusu brezposelne osebe. Smiselna bi bila uvedba enotne podatkovne baze, ki bi omogočala takšno preverbo.</p> <p>Izpostavljamo, da morajo v skladu s petim odstavkom 123. člena ZUTD osebe, ki se vodijo v evidencah po ZUTD, zavodu sporočiti vsako spremembo podatkov, ki vpliva na izpolnjevanje pogojev za vodenje v evidenci oziroma ki vpliva na prenehanje vodenja v evidenci, najkasneje v treh dneh od nastanka spremembe. Na podlagi osmega odstavka 124. člena ZUTD so uživalci pravic po ZUTD dolžni ZRSZ in ostalim izvajalcem ukrepov sporočiti vsa dejstva, ki vplivajo na pridobitev, mirovanje ali izgubo pravic, in sicer najkasneje v osmih dneh od nastanka takšnega dejstva. Pri tem opozarjamo na pomanjkljivo ureditev določb o odgovornosti upravičenca do DNPB pravočasno sporočiti vsa relevantna dejstva. Na obveznost sporočanja podatkov so brezposelne osebe sicer opozorjene že v vlogi za dodelitev nadomestila za prime brezposelnosti. Če brezposelna oseba svojo obveznost sporočanja podatkov krši, lahko ZRSZ zahteva vračilo preveč plačanega zneska na podlagi določb obligacijskega prava.</p> <p>Opozarjamo tudi na 203. člena KZ-1, ki določa: »[k]dor pristojnemu organu predloži lažne listine ali da lažno izjavo in ga s tem preslepi, da izda odločbo o pokojnini, invalidnini ali denarnem socialnem dodatku, čeprav niso dani pogoji za izdajo take odločbe, se kaznuje z zaporom do dveh let.« Vendar pa je vprašanje ali je glede na jezikovno razlago 203. člena, ki izrecno navaja le tri pravice (eno neobstoječo), znake kaznivega dejanja moč razširiti na druge pravice iz sistema socialne varnosti, npr. DNPB. Razširjujoča</p>

	razlaga, takšna, ki bi širila krog kaznivosti, je v kazenskem pravu namreč strogo prepovedana.
Izziv:	Sprememba pristojne DČ v primeru zaposlitve s krajšim delovnim časom ali obrobne zaposlitve v drugi DČ med prejemanjem DNPB
Predlagana rešitev:	<p>Uredba (ES) 883/2004 kot splošno pravilo določa uporabo zakonodaje države, kjer oseba opravlja ekonomsko aktivnost (<i>lex loci laboris</i>). Navedeno kolizijsko pravilo učinkuje izključno, saj za isto osebo v istem časovnem obdobju ne more veljati zakonodaja nobene druge DČ. Vendar pa zaradi pomanjkljivih določb Uredbe (ES) 883/2004 in Uredbe (ES) 987/2009 in živopisnih dejanskih primerov nastopijo položaji, v katerih ni moč z gotovostjo določiti pristojne DČ. Gre za (i) primer, ko brezposelna oseba v pristojni DČ izgubi zaposlitev, medtem ko v drugi DČ še zmeraj opravlja delo s krajšim delovnim časom ali celo obrobno zaposlitev, ter (ii) primer, ko brezposelna oseba v času prejemanja DNPB v eni DČ, v drugi DČ prične opravljati delo s krajšim delovnim časom ali celo obrobno zaposlitev.</p> <p>Prvi primer se nanaša na dejstvo, da slovenska ureditev ZPB ne ureja delne brezposelnosti pri vstopu vanjo.¹⁸¹ Za razrešitev tega izziva je potrebna sprememba ZUTD, ki naj delni vstop v brezposelnost uredi enako delnemu izstopu iz brezposelnosti, tj. z zagotovilom sorazmernega deleža DNPB. Kar se pristojnosti tiče bi tako veljala pravila prvega odstavka 65. člena Uredbe (ES) 883/2004, ki določa pristojno DČ v primeru delne in občasne brezposelnosti.</p> <p>Drugi primer se nanaša na dejstvo, v skladu z 11. členom Uredbe (ES) 883/200 za osebo istočasno ne more veljati zakonodaja dveh DČ. Pri tem velja, da je DČ, ki je določena kot pristojna, praviloma pristojna na vseh področjih socialne varnosti. Zamislimo si lahko</p>

¹⁸¹ Glej poglavje te raziskave o delni brezposelnosti v slovenski ureditvi (točka 2.1, str. 12–13).

	<p>primere, ko brezposelna oseba, ki DNPB uveljavlja v DČ stalnega prebivališča, v drugi DČ sklene pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom ali obrobno zaposlitev. V tem primeru se zastavlja vprašanje ali upoštevajoč načelo <i>lex loci laboris</i> pristojnost v celoti, tudi glede DNPB, preide na DČ zaposlitve ali pa se pristojnost ohranja v DČ stalnega prebivališča, ki izplačuje DNPB. Zgodi se lahko tudi, da oseba izpade iz pristojni katerekoli DČ, npr. takrat, kadar DČ zaposlitve s krajšim delovnim časom ali obrobne zaposlitve ne šteje kot zaposlitve, ki je podlaga za (obvezno) vključitev v socialna zavarovanja, medtem ko DČ stalnega prebivališča, ki izplačuje DNPB, po načelu <i>lex loci laboris</i> kot pristojno šteje drugo DČ.</p> <p>Ob upoštevanju načela enakega obravnavanja dajatev, dohodka, dejstev ali dogodkov, kaže tako vzpostavljeno zaposlitev v drugi DČ (npr. Avstriji) oziroma iz nje pridobljen dohodek obravnavati smiselno dohodku iz dela po 67. členu ZUTD. Vendar pa pri tem opozarjamo, da rešitev predstavlja odstop od načela <i>lex loci laboris</i> ki ni predvidena v Uredbi (ES) 883/2004, ki s tega zornega kota terja spremembo. Hkrati pa drži, da lahko DČ svojim državljanom, ki se nahajajo v čezmejnem dejanskem stanju zagotavljajo širši obseg pravic, kot bi jim ta šel izključno na podlagi prava EU.</p>
Izziv:	Neenotna uporaba pravil o podaljšanju
Predlagana rešitev:	<p>Zadnji predlog spremembe Uredbe (ES) 883/2004, ki pa ni bil sprejet, določa brezpogojni izvoz dajatev do 6 mesecev, a z omejitvijo, da obdobje ne sme preseči obdobja upravičenost.</p> <p>Glede na dikcijo c. točke prvega odstavka 64. člena Uredbe (ES) 883/2004 je odločitev o podaljšanju obdobja izvoza pridržana pristojnim institucijam, torej lahko tudi območni enoti, ki v konkretni zadevi odloča po prostem preudarku. Vendar pa je za potrebe enotne administrativne prakse, enake obravnave iskalcev zaposlitve in ravni pravne varnosti ter predvidljivosti, ki jo te uživajo,</p>

	najprimerneje, če pogoje za odločanje v konkretnih primerih sprejme centralna služba. Pri tem naj upošteva okoliščine, ki objektivno upravičujejo podaljšanje, npr. nezmožnost učinkovitega iskanja zaposlitve zaradi bolezni, družinskih obveznosti, ipd., ali pa določi brezpogojno podaljšanje brez preverbe opravičljivih razlogov v vseh primerih.
Izziv:	Nepravilno upoštevanje obdobj pri izračunu dajatev
Predlagana rešitev:	<p>Potrebno je dosledno upoštevanje 62. člena Uredbe (ES) 883/2004 vseh DČ. Kazalo bi preučiti možnosti uvedbe nadzornega postopka v primerih, ko DČ zaradi želje po izplačilu nižjega nadomestila upoštevajo povprečja dohodkov, pridobljenih iz več preteklih, ne le zadnje zaposlitve.</p> <p>Glede določanja višine DNPB je potrebno zagotoviti takojšen vpogled pristojnih institucij DČ v podatke o zneskih prejšnje plače ali dohodka iz poklicne dejavnosti. Smiselna bi bila uvedba enotne podatkovne baze, ki bi omogočala takšno preverbo.</p>
Izziv:	Neodzivnost institucij v drugi DČ
Predlagana rešitev:	Kazalo bi preučiti možnosti uvedbe nadzornega postopka v primerih, ko se DČ ne odzove brez odlašanja. K rešitvi izziva bi pripomogla tudi jasnejša opredelitev besedne zveze <i>brez odlašanja</i> , oziroma določitev konkretnega roka in elektronska izmenjava dokumentov v bazi, ki pristojne institucije opozarja na obveznost izdaje in posredovanja obrazca v določenem roku.
Izziv:	Ugotavljanje naslova pristojnega urada za izdajo obrazca PD U1 v drugih DČ
Predlagana rešitev:	Seznam pristojnih insitutcij, ki v posamezni DČ izdajajo U1 obrazce, je sicer dostopen pristojnim organom v drugih DČ, vendar se v praksi navkljub temu pojavljajo težave pri določanju pristojne institucije (predvsem v državah, kjer so za področje zavarovanja za

	<p>primer brezposelnosti pristojni različni organi). Zato bi bilo primerno oblikovanje (ene) kontaktne točke v vseh DČ, na katero se lahko v zvezi z administrativno tehničnimi vprašanji glede koordinacije DNPB obrnejo pristojne institucije v drugi DČ in območne enote te DČ.</p>
Izziv:	Ugotavljanje dejanskega razloga za prenehanje delovnega razmerja
Predlagana rešitev:	<p>Bistveno je dosledno informiranje delavcev, ki odhajajo na delo v tujino, o pravilih glede uveljavljanja DNPB, predvsem obmejnih delavcev, ki bodo v primeru brezposelnosti DNPB uveljavljali v DČ stalnega prebivališča.</p> <p>Razmisliti kaže o reševanju izziva s pomočjo ustne obravnave, na kateri se brezposelna oseba izreče o dejanskem stanju, vezanem na prenehanje pogodbe o zaposlitvi.</p> <p>Smiselno bi bilo razmisliti tudi o spremembi obrazca PD U1 na način, da bi ta ob navedbi odpovednega razloga vseboval njegov podrobnejši opis glede na pravila nacionalne zakonodaje DČ zadnje zaposlitve, z namenom, da lahko pristojne institucije pristojne DČ, tega po naravi primerjajo z odpovednimi razlogi, ki veljajo po njeni nacionalni zakonodaji.</p>
Izziv:	Prijava v bazo iskalcev zaposlitve kot dodatne možnost le v primeru prijavljenega prebivališča v tej DČ
Predlagana rešitev:	<p>Gre za kršitev določb o enaki obravnavi, saj ureditev predstavlja posredno diskriminacijo državljanov drugih DČ EU, ki drugače kot državljani RS v Sloveniji (enako velja za katerokoli DČ, npr. Italijo) običajno nimajo prijavljenega prebivališča. Nenazadnje lahko državljan druge DČ v DČ iskanja zaposlitve vse obveznosti izpolnjuje neodvisno od prijave prebivališča. V luči tega razmisliti tudi o ustrezni spremembi ZUTD (predvsem 132. člen) in Pravilnika o prijavi v evidenco brezposelnih oseb. Potrebna bi bila natančnejša</p>

	<p>opredelitev pogojev za vpis v evidenco brezposelnih oseb in v evidenco iskalcev zaposlitve.</p> <p>Kazalo bi preučiti možnosti uvedbe nadzornega postopka v primerih tovrstnih nezakonitih praks DČ. Za to bi bila potrebna sprememba pristojnosti Upravne komisije ali vzpostavitev drugega nadzornega organa. V primeru nezakonitega ravnanja pristojnih institucij v DČ zadnje zaposlitve, bi delavec lahko kljub zamudi uveljavljal pravico do DNPB.</p>
Izziv:	Določanje pristojne DČ v primeru nestandardnih oblik dela
Predlagana rešitev:	<p>V primeru kadar oseba delo opravlja v drugi DČ kot je DČ zaposlitve (npr. delo na daljavo, delo preko spletnih platform) se splošno pravilo <i>lex loci laboris</i>, kot ga trenutno določa 11. člen Uredbe (ES) 883/2004, lahko izkaže za pomanjkljivo, saj pogosto ni moč z gotovostjo določiti kraja opravljanja dela. Vprašanje je, ali za kraj opravljanja dela šteje kraj sedeža delodajalca, kraj registrirane dejavnosti, ali kraj, kjer se delo dejansko opravlja. Izziv je prav tako povezan z določitvijo delodajalca in njegovega sedeža, sploh v primerih dela preko spletnih platform.</p> <p>V skladu s 13. členom Uredbe (ES) 883/2004 za osebo, ki dejavnosti (delo) v okviru zaposlitve običajno opravlja v dveh ali več DČ, velja zakonodaja DČ stalnega prebivališča, če ta oseba opravlja znaten del svoje dejavnosti v tej DČ. Znatni del dejavnosti pomeni, da se tam izvaja količinsko znaten del (vsaj 25 odstotkov), ki pa ni nujno glavni del teh dejavnosti, pri čemer se upošteva delovni čas in/ali osebni prejemki. V primeru čezmejnih delavcev, ki delo občasno opravljajo na domu oziroma na daljavo, lahko to pomeni, da nekaj dni na teden delajo v DČ zaposlitve, nekaj dni pa v DČ stalnega prebivališča, zaradi česar lahko za njih veljajo določbe 13. člena Uredbe (ES) 883/2004. Ker zaradi pandemije COVID-19 narašča število delavcev, ki delo (vsaj občasno) opravljajo od doma, so nekatere DČ (npr. Francija, Belgija, Luksemburg in Švica) sporočile,</p>

da v primeru opravljanja dela na domu iz razlogov povezanih s pandemijo COVID-19, pragu znatnega dela (25 odstotkov) ne bodo upoštevale oziroma bodo šteje, da je za (čezmejnega) delavca še naprej pristojna DČ opravljanja dela (in ne DČ stalnega prebivališča oziroma DČ, iz katere delavec opravlja delo na daljavo). Navedeno zaradi posebnosti pravil o koordinaciji dajatev za primer brezposelnosti sicer ni neposredno uporabljivo, vendar pa lahko nakazuje na primerljivo rešitev.

Koristna bi bila sprememba Uredbe (ES) 883/2004 ali Uredbe (ES) 987/2009, ki bi določila kriterije s katerimi prepoznati resnični kraj opravljanja dela, ki bi omogočil enostavno uporabo načela *lex loci laboris*. Razmisliti kaže tudi o uvedbi nevtralnega kriterija za določanje pristojne DČ (npr. po kraju stalnega prebivališča). Stroka izpostavlja tudi možnost uvedbe posebne sheme socialnega zavarovanja za visoko mobilne delavce v EU.¹⁸²

¹⁸² Strban (idr.), 2020, str. 34-35.

8. LITERATURA

1. **Bubnov Škoberne, Anjuta & Strban, Grega**, Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana 2010.
2. **De Cortazar, Carlos Garcia** (idr.) (ur.), Think Tank Report 2012: Coordination of Unemployment Benefits. trESS. Ghent University, Ghent 2012.
3. **De Wispelaere, Frederic & Pacolet, Jozef**, Aggregation of periods for unemployment benefits. Report on U1 Portable Documents form mobile workers. Reference year 2017, HIVA, KU Leuven, Leuven 2018.
4. **Eichenhofer, Eberhard**, The law of the activating welfare state, Nomos – Hart, Baden Baden – Oxford 2015.
5. **EK** = European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion, Explanatory notes on modernised social security coordination Regulations (EC) No 883/2004 & No 987/2009, European Commission, Brussels 2011.
6. **Filipčič, Katja & Strban, Grega**, 203. člen, v: Korošec (idr.) (ur.), Veliki znanstveni komentar posebnega dela kazenskega zakonika (KZ-1), 2. knjiga, Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta UL, Ljubljana 2019, str. 410-415.
7. **ILO** = International Labour Organization, Coordination of Social Security Systems in the European Union: An explanatory report on EC Regulation No 883/2004 and its Implementing Regulation No 987/2009, ILO, Budapest 2010.
8. **Jorens, Yves & Roberts, Simon** (ur.), Think Tank Report 2020: Analysis of selected concepts of the regulatory framework and practical consequences of the social security coordination, trESS, Ghent University, Ghent 2010.
9. **Jorens, Yves** (ur.) (idr.), 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, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels 2017.
10. **Mišič, Luka**, Equality of opportunity in the EU: rethinking the European pillar of social rights in light of free movement as a supranational principle of justice, v: **Mišič, L.** (ur.), Perspectives on the European Pillar of Social Rights. Zbornik znanstvenih razprav 80 (2020) posebna številka 1, str. 41-75.

11. **Mišič, Luka**, The national welfare state, four categories of EU citizens, and the pursuit of liberal equality, v: **Kopetzki, M.** (idr.) (ur.), *Autoritäres vs Liberales Europa : Tagung junger Europarechtler*innen*, Jan Sramek Verlag, Wien 2019/1, str. 3-29.
12. **Mišič, Luka**, Socialna pravičnost kot vprašanje upravičenosti redistribucije v sistemu socialnih zavarovanj. Doktorska disertacija. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2019/2.
13. **Mišič, Luka**, Plačevanje prispevkov in davkov za napotene delavce, v: *Delavci in delodajalci* 18 (2018/1) 2-3, str. 427-452.
14. **Mišič, Luka**, Plačilo davka od dohodka iz zaposlitve napotenih delavcev, v: *Pravna praksa* 37 (2018/2) 26, str. 6-8.
15. **Pennings, Frans & Essers, Ger**, Gaps in social security protection of mobile persons: Options for filling these gaps, v: *EJSS* 22 (2020) 2, str. 163-179.
16. **Pennings, Frans**, The discussion on the revision of the coordination rules of unemployment benefits – a battlefield between East and West, v: *EJSS* 22 (2020) 2, str. 148-162.
17. **Pennings, Frans**, Coordination of Unemployment Benefits under Regulation 883/2004, v: *EJSS* 11 (2009) 1-2, str. 177-203.
18. **Pennings, Frans**, *European Social Security Law*, Intersentia, Cambridge 2015.
19. **Praktični vodnik** = Evropska komisija, *Praktični vodnik o zakonodaji, ki se uporablja v Evropski uniji (EU), Evropskem gospodarskem prostoru (EGP) in Švici*, Social Europe, Evropska komisija, Bruselj 2013.
20. **Strban, Grega** (idr.), *Social security coordination and non-standard forms of employment and self-employment: Interrelation, challenges and prospects*, MoveS, Social Europe, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, Brussels 2020.
21. **Strban, Grega & Bagari, Sara**, 50 let svobode gibanja delavcev in 60 let povezovanja sistemov socialne varnosti v Evropski uniji, v: *Delavci in Delodajalci* 19 (2019) 1, str. 43-65.

22. **Strban, Grega**, Social rights of migrants in the European Union, v: **Davletgilil'deev, R.** (ur.), Regional Aspects of Integration: European Union and Eurasian Space, Status, Moskva 2019, str. 68-98.
23. **Strban, Grega**, Socialno zavarovanje napotenih delavcev v zakonodaji in sodni praksi EU, v: Delavci in delodajalci 18 (2018) 2-3, str. 405-425.
24. **Strban, Grega**, Family benefits in the EU: is it still possible to coordinate them?, v: Maastricht Journal of European and Comparative Law 23 (2016) 5, str. 775-796.
25. **Strban, Grega**, Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: **Pavčnik, M. & Novak, A.** (ur.), (Ustavno)sodno odločanje, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 341-391.

9. DODATEK

Dodatek raziskave vsebuje vprašalnike, kot so ti bili posredovani centralnim službam pristojnih institucij v analizi obravnavanih DČ, in sicer AMS (Avstrija), INPS in ANPAL (Italija) in ZRSZ (Slovenija). Kot že zapisano, so območne službe pristojnih institucij prejele manj obsežne, posebej praktično naravnane vprašalnike, ki pa v celoti izhajajo iz vprašalnikov, posredovanih centralnim službam, zaradi česar dodatek vsebuje zgolj slednje. Vprašalniki, ki temeljijo na analizi primarnih in sekundarnih virov prava EU, sodne prakse SEU, analizi spoznavnih pravnih virov ter posvetovanju z domačimi področnimi strokovnjaki, so ob posebnih lastnostnih, vezanih na razmerja med Slovenijo in Avstrijo ter Slovenijo in Italijo, zasnovani splošno in na način, da je slednje, z nekaterimi manjšimi spremembami, moč nasloviti na pristojne institucije katerekoli DČ. Tudi sicer velja, da so si vprašalniki, posredovani pristojnim institucijam različnih DČ medsebojno v bistvenem podobni, vendarle pa ti vsebujejo nekatera vprašanja, lastna razmerjem med posameznimi DČ.

9.1 VPRAŠALNIK O KOORDINACIJI DNPB: AVSTRIJA

1. GENERAL OUTLINE OF THE NATIONAL UNEMPLOYMENT BENEFITS SYSTEM

1.1. Have any legislative changes, not covered by the latest national report included in the [MISSOC database](#) (from July 1st 2019) have been implemented and should be considered in the report? **YES / NO**

If “YES”, please list the relevant implemented legislative changes.

Please add any additional information you consider relevant, but is not included in the MISSOC database or is not included to the fullest extent possible.

1.2. Are periods of unemployment benefits provision considered as periods of pension insurance or are taken into account, when assessing the duration of the pension insurance period? **YES / NO**

If “YES”, please explain whether they are considered equal to periods of insurance, fulfilled on grounds of economic activity, e.g. work, self-employment.

Please list relevant provisions in your domestic legislation for such recognition of periods.

2. TERMINATION OF EMPLOYMENT CONTRACT & UNEMPLOYMENT BENEFITS

In Slovenia, an unemployed person who became unemployed through his or her own fault or volition is not entitled to unemployment benefits. The reason behind the termination of the employment contract is thus important when assessing entitlement to unemployment benefits.

2.1. What are the conditions that have to be fulfilled by an unemployed person in order to become entitled to unemployment benefits in Austria?

2.2. Are, and under what conditions, unemployed persons, permanently resident in another MS (e.g. Slovenia), eligible to receive unemployment benefits in Austria (e.g. in cases of long-term employment but prior to fulfilling permanent residency conditions)?

Please list insurance periods, grounds for termination of employment contract, etc.

2.3. Could you please briefly describe the procedure of obtaining unemployment benefits, listing conditions, under which a person is not eligible to obtain unemployment benefits (e.g. consensual termination, termination due to worker’s violations).

Please list deadlines, required documents, the languages, they are available in, etc.

2.4. On what grounds can an employment contract be terminated in Austria?

Please list mutual consent, fault, business reasons, etc.

2.5. What grounds for termination mean that a person became unemployed through his or her own fault or volition?

Please list mutual consent, new contract refusal, worker's violations, self-employed person's voluntary shutting down of business, etc.

2.6. What grounds for termination does your institution list in the PD U1 when an employment contract is terminated by mutual consent?

2.7. Is mutual consent as grounds for termination also commonly used in cases of business reasons, e.g. *de facto* termination due to lack of business turnover, *de iure* termination due to mutual consent reached by the employer and worker?

2.8. Is termination due to mutual consent, reached by the employer and worker, in Austria treated equally to a termination due to a business reason or does it lead to a loss or reduction of unemployment benefits?

2.9. Is it common, to the best of your knowledge, mutual consent ever suggested or even imposed by the employer?

Please list what grounds are listed and whether they are further explained for competent institutions of other Member States.

2.10. Does your institution also check the actual reason behind the termination by mutual consent (e. g. end of the working season, lack of work or other, commonly objective reason) and list it in the PD U1? **YES / NO**

Please explain.

2.11. Has it ever occurred, that your institution and competent institutions in Slovenia interpreted a termination of an employment contract differently, one institution as having occurred by mutual consent, and the other as having occurred on different grounds? **YES / NO**

If "YES", please explain.

2.12. Does your institution experience any other challenges regarding employment contract termination of frontier workers, who became unemployed in Austria, when dealing with the competent institutions of Slovenia? **YES / NO**

If "YES", please explain.

2.13. Does your institution in case of long-term sickness (more than 1 year) consider a worker an unemployed person, although legally he is still employed (his employment contract has not been terminated)? **YES / NO**

If “YES”, please explain which benefits they are entitled to and under what conditions.

3. AGGREGATION OF PERIODS: ARTICLE 61 OF THE BASIC REGULATION

3.1. Minimum period

What is the minimum period of insurance, employment, or self-employment in Austria, after which the aggregation of periods rules are applied, e.g. a single day, one month, or more?

3.2. Recognition of periods

Which periods of insurance, employment, self-employment or residence, completed under the legislation of another Member State does your institution (when competent) take into account in regard to the acquisition, retention, recovery or duration of the right to unemployment benefits?

3.3. Recognition of uninsured periods

Does your institution (when competent) take into account periods of insurance, employment or self-employment, completed under the legislation of another Member State, which would not have been taken into account if that Member State was the competent Member State (uninsured periods, e.g. of self-employment), but are taken into account under the legislation of your Member State (in purely domestic situations)?

Conversely, does your institution (when competent) take into account periods of insurance, employment or self-employment, completed under the legislation of another Member State, which would not have been considered as an insured period in Austria (in a purely national situation, lacking a cross-border element)?

Please list relevant provisions in your domestic legislation for such recognition of periods.

3.4. Recognition of voluntarily uninsured periods

Does your institution (when competent) take into account periods of voluntary inclusion into a mandatory (public) unemployment insurance scheme?

Does your institution (when competent) take into account periods, completed under the legislation of another Member State, in which the person could have been voluntarily insured, but did not conclude voluntary insurance (voluntarily uninsured periods)?

Please list relevant provisions in your domestic legislation for such recognition of periods.

3.5. Administrative reference to periods

What are the periods, your institution lists in the PD U1 and SED documents – all periods or only periods of insurance, employment or self-employment that are taken into account in regard to the acquisition, retention, recovery or duration of the right to unemployment benefits under the legislation of your Member State?

3.6. Practical, administrative and legal challenges concerning Slovenia

Please highlight any general arising practical (e.g. wrong documents used, language barriers, incorrect or insufficient information listed, late provision of documents), administrative, or legal challenges (e.g. different definitions, different periods taken into account) problems regarding the aggregation of periods principle in relation to the competent institutions of Slovenia.

Could you please indicate, what is your institution's practice of sending relevant forms (e.g. PD U1) into other Member States, e.g. online forms, e-mail, regular post, registered post?

Could you please indicate what is the average duration of U1 issuing proceeding, especially the duration of the period in between the moment the motion was filed and the moment the U1 document was issued?

What are, in your experience, the main reasons for the prolongation of the proceedings (e.g. use of regular post instead of online forms, e-mail, etc.) and how such prolongations could be solved?

Please refer also to potential practical and legal challenges concerning frontier workers.

3.7. Please add any additional information you think could be relevant.

4. EXPORT OF BENEFITS: ARTICLES 64 & 65 OF THE BASIC REGULATION

4.1. Prolongation of benefits

Does your institution allow for the prolongation of the export period to 6 months and under what conditions (e.g. job seeker's proof of not being able to find employment in the competent state, job seeker's illness or other force majeure)?

4.2. Export of benefits for workers in Austria

Is it common for domestic or migrant workers, falling under the competence of your institution, to look for work outside Austria, thereby exporting unemployment benefits paid by your institution?

If so, do they look for work in Slovenia and does your institution or do workers encounter any practical, administrative or legal challenges in relation to the competent institutions of Slovenia (e.g. when registering, when your institution requires follow-up information, in regard to timely exchange of information, exchange and/or recognition of U2 documents, use of E303 forms)?

4.3. Practical implications

Has your institution encountered cases in which a wholly unemployed frontier worker, resident in Slovenia and formerly employed in Austria, took on part-time work in Austria, thus possibly triggering a shift in applicable legislation (competent MS) from Slovenia to Austria since grammatically Article 65(1) could apply instead of Article 65(2) 883/2004?

If “YES”, please explain.

Has your institution encountered cases in which a migrant worker, formerly employed in Austria (MS of last employment) changed his residence from Slovenia to Austria, thus triggering a shift in applicable legislation (competent MS)?

If “YES”, please explain.

Does a change of temporary or habitual residence (also see below) ever suffice for a shift in applicable legislation (competent MS) or is a shift of permanent residence needed?

4.4. Export of benefits for workers from Slovenia

Do workers, falling under the competence of Slovenia, experience any practical (e.g. language barrier), administrative or legal (e.g. lack of documents, insufficient information listed) problems when registering and looking for work in Austria?

Please refer to potential problems concerning frontier workers, who, as a supplementary step, make themselves available to your institution (and labour market) as the institution of last employment.

4.5. Export of benefits for workers from Slovenia and institutional cooperation

Does your institution in cases of Slovenian migrant workers, who become unemployed in Austria as the country of last employment, thus the competent Member State concerning unemployment benefits, experience any practical, administrative or legal problems in dealings with the competent institutions of Slovenia (e.g. when the latter

is requiring follow-up information, timely exchange of information, exchange or recognition of U2 documents, use of E 303 forms)?

Please refer to potential problems concerning frontier workers, who, as a supplementary step, make themselves available to your institution (and labour market) as the institution of last employment.

4.6. Please add any additional information you think could be relevant.

5. APPLICABLE LEGISLATION FOR CROSS-BORDER AND FRONTIER WORKERS: ARTICLE 65 OF THE BASIC REGULATION

5.1. Interpretation of *whole* and *partial unemployment*

How does your institution interpret the notions of *whole* and *partial* unemployment? Does it follow the interpretation, provided by the Administrative Commission's Decision [U3](#) concerning the scope of the concept of partial unemployment applicable to the unemployed persons referred to in Article 65(1) Regulation (EC) 883/2004?

5.2. Lack of coverage due to different interpretation of unemployment

Has your institution encountered a case (especially in regard to competent institutions of Slovenia), in which an unemployed person would find himself falling under no competent Member State, since the Member State of last employment deemed the person wholly unemployed, whilst the Member State of residence, different from the Member State of last employment, deemed the person partially unemployed and *vice versa*?

If "YES", please explain how the problem was settled.

Has an opposite situation of double competence ever occurred?

5.3. Interpretation of *residence* and *habitual residence*

Which is in Austria the competent institution to determine (and/or register) a person's residency status and how does your institution take into account the findings of that institution?

How does your institution interpret the notion of *residence* and *habitual residence*? Does it follow Article 11 Regulation (EC) 987/2009 and its notion of one's *centre of interest*, taking into account, for example, the duration and continuity of presence on the territory of the Member State concerned, the specific characteristics, stability and duration of pursued activities, family status and family ties?

Does your institution grant unemployment benefits even if an unemployed person possesses only temporary or *habitual* residence in Austria, especially in cases where permanent residence is not registered in another MS (e.g. Slovenia)?

If so, does your institution check unemployed person's residency status in his MS of origin? That is usually the MS of his or her national citizenship.

5.4. Non-standard (atypical) frontier workers

Has your institution encountered any challenges concerning unemployed non-standard frontier workers, i.e. frontier workers, whose centre of interest, thus also employment possibilities, lies not in the Member State of residence but in the Member State of last employment?

If "YES", please explain.

5.5. Shift of residence

Has your institution encountered challenges (especially in regard to competent institutions of Slovenia) in cases of shifting residence, thus changing the competent Member State (e.g. a wholly unemployed person, permanently residing in Slovenia, switching permanent or habitual residence to Austria)?

If “YES”, please explain.

5.6. Please add any additional information you think could be relevant.

6. REIMBURSEMENT: ARTICLE 65 OF THE BASIC REGULATION

6.1. Reimbursement of “foreign” benefits: Austria as debtor state

Has your institution, when acting as the institution of the debtor state, experienced any problems regarding the reimbursement of unemployment benefits, especially in regard to Slovenia? **YES / NO**

If “YES”, please explain and list possible problems such as payment of disproportionately high benefits, too low reimbursements (according to the creditor state), reimbursement of benefits, which would not have been paid in Austria, interpretation of the maximum amount, insufficient communication, late payment, etc.

6.2. Reimbursement of “foreign” benefits: Austria as creditor state

Has your institution, when acting as the institution of the creditor state, experienced any problems regarding the reimbursement of unemployment benefits, especially in regard to Slovenia? **YES / NO**

If “YES”, please explain and list possible problems such as payment of disproportionately high benefits, too low reimbursements, reimbursement of benefits, which would not have been paid in creditor state, interpretation of the maximum amount, insufficient communication, late payment, etc.

6.3. Maximum amount of benefit

Has your institution, when acting as debtor or creditor state, encountered any problems with the (interpretation of the) maximum amount of benefit, as stipulated in Article 65(6) Regulation (EC) 883/2004, “(...) The amount of the reimbursement during this period

may not be higher than the amount payable, in the case of unemployment, under the legislation of the competent Member State”?

If “YES”, please explain.

6.4. Deduction of benefits: Austria as debtor state

Please describe the procedure, undertaken in cases of (Slovenia) migrant worker, who become unemployed in Austria as the country of last employment, if he subsequently returns to the Member State of residence (Slovenia).

Does your institution export benefits for unemployed migrant workers, who return to the Member State of residence (Slovenia) after becoming unemployed in Austria, according to Article 65(6)(b) Regulation (EC) 883/2004? **YES / NO**

If “NO”, please explain and list possible problems. Does your institution in this case provide reimbursement for the payment of unemployment benefits according to rules of the Member State of residence (Slovenia) straightaway?

6.5. Decision U4

Has your institution encountered any (other) departure from the Administrative Commission’s Decision [U4](#) concerning reimbursement procedures under Article 65(6) and (7) Regulation (EC) 883/2004 and Article 70 Regulation (EC) 987/2009?

If “YES”, please explain.

6.6. Prolongation of export period

Has your institution, when acting as debtor or creditor state, encountered any challenges posed to the prolongation of the 3-month period, stipulated in Article 65(6), to 5 months, as stipulated in Article 65(7) Regulation (EC) 883/2004?

6.7. Practical, administrative and legal challenges

Has your institution, when acting as debtor or creditor state, ever encountered any other challenges concerning the competent institution of the state of residence (creditor state), e.g. regarding different interpretation of applicable legislation, practical issues, such as delayed or failed communication, etc.?

If so, did such challenges ever legally (*de iure*) or in practice (*de facto*) influenced rights and obligations of the unemployed person? Please explain.

6.8. Please add any additional information you think could be relevant.

7. CALCULATION OF BENEFITS: ARTICLE 62 OF THE BASIC REGULATION

7.1. Recognition of salary

Does your institution, when calculating unemployment benefits, take into account only the salary of last employment or self-employment or does it also take into account salaries from other employment or self-employment in other member states, thus calculating the benefit as an average of several salaries? Please explain.

7.2. Recognition of salary obtained in Austria

Have competent institutions of another Member State, when calculating the benefits on grounds of last employment in Austria, ever taken into account salaries from other employment or self-employment in other member states, thus calculating the benefit as an average of several salaries? Please explain.

7.3. Recognition of other income

Has your institution ever encountered problems of recognizing and considering relevant forms of payment regarding the calculation of unemployment benefits, e.g. for non-salaried workers, especially self-employed persons?

If “YES”, please explain.

7.4. Recognition of other income obtained in Austria

Have competent institutions of another Member State, when calculating the benefits for non-salaried workers, especially self-employed persons in Austria, ever encountered problems of recognizing and considering relevant forms of payment?

If “YES”, please explain.

7.5. Please add any additional information you think could be relevant.

8. ARTICLE 65 A

Lack of unemployment benefits

An inquiry into Article 65a has been omitted, since, Slovenia not only offers unemployment benefits to self-employed persons, but also establishes unemployment insurance as mandatory. Thus, if a person, pursuing self-employment in Austria, whilst residing in Slovenia, becomes unemployed, he is entitled to benefits in Slovenia and *vice versa*, since Austria also offers unemployment benefits to self-employed persons, even if on a voluntary basis.

Please confirm that that is really the case.

9. INTERINSTITUTIONAL COOPERATION, PRAGMATISM AND FLEXIBILITY

9.1. Would you describe your cooperation with the competent institutions of Slovenia as good, pragmatic, and flexible?

9.2. **YES / NO / MOSTLY GOOD, PRAGMATIC AND FLEXIBLE / IN SOME CASES GOOD, PRAGMATIC AND FLEXIBLE**

9.3. Please list main problems, you have encountered during your cooperation with the competent institutions of Slovenia.

Please list problems such as delayed communication, language barriers, different interpretation of EU law, vast differences in national legislation, etc.

Please also list strong points of your cooperation.

9.4. Do above-listed problems have a negative impact of unemployed persons, especially unemployed frontier workers?

Please explain the possible impact on timely registration with competent institutions, timely provision of documents, timely provision of benefits, etc.

9.5. Please add any additional information you think could be relevant or include proposal for the change in applicable legislation or interinstitutional cooperation.

10. ADDITIONAL OBSERVATIONS AND PROPOSITIONS

Please add any additional observations, which, due to their content or nature do not fall under any of the above listed questions.

Please also refer to any proposals concerning amendments to the Basic or Implementing Regulation, national legislation, case law or decisions of the Administrative Commission, or administrative practice between your institution and the competent institutions in Slovenia.

1. GENERAL OUTLINE OF THE NATIONAL UNEMPLOYMENT BENEFITS SYSTEM

1.1. Have any legislative changes, not covered by the latest national report included in the MISSOC database (from July 1st 2019) have been implemented and should be considered in the report? YES / NO

If “YES”, please list the relevant implemented legislative changes.

Please add any additional information you consider relevant, but is not included in the MISSOC database or is not included to the fullest extent possible.

1.2. Are periods of unemployment benefits provision considered as periods of pension insurance or are taken into account, when assessing the duration of the pension insurance period? **YES / NO**

If “YES”, please explain whether they are considered equal to periods of insurance, fulfilled on grounds of economic activity, e.g. work, self-employment.

Please list relevant provisions in your domestic legislation for such recognition of periods.

2. TERMINATION OF EMPLOYMENT CONTRACT & UNEMPLOYMENT BENEFITS

In Slovenia, an unemployed person who became unemployed through his or her own fault or volition is not entitled to unemployment benefits. The reason behind the termination of the employment contract is thus important when assessing entitlement to unemployment benefits.

2.1. What are the conditions that have to be fulfilled by an unemployed person in order to become entitled to unemployment benefits in Italy?

2.2. Are, and under what conditions, unemployed persons, permanently resident in another MS (e.g. Slovenia), eligible to receive unemployment benefits in Italy (e.g. in cases of long-term employment but prior to fulfilling permanent residency conditions)?

Please list insurance periods, grounds for termination of employment contract, etc.

2.3. Could you please briefly describe the procedure of obtaining unemployment benefits, listing conditions, under which a person is not eligible to obtain unemployment benefits (e.g. consensual termination, termination due to worker's violations).

Please list deadlines, required documents, the languages, they are available in, etc.

2.4. On what grounds can an employment contract be terminated in Italy?

Please list mutual consent, fault, business reasons, etc.

2.5. What grounds for termination mean that a person became unemployed through his or her own fault or volition?

Please list mutual consent, new contract refusal, worker's violations, self-employed person's voluntary shutting down of business, etc.

2.6. What grounds for termination does your institution list in the PD U1 when an employment contract is terminated by mutual consent?

2.7. Is mutual consent as grounds for termination also commonly used in cases of business reasons, e.g. de facto termination due to lack of business turnover, de iure termination due to mutual consent reached by the employer and worker?

2.8. Is termination due to mutual consent, reached by the employer and worker, in Italy treated equally to a termination due to a business reason or does it lead to a loss or reduction of unemployment benefits?

2.9. Is it common, to the best of your knowledge, mutual consent ever suggested or even imposed by the employer?

Please list what grounds are listed and whether they are further explained for competent institutions of other Member States.

2.10. Does your institution also check the actual reason behind the termination by mutual consent (e. g. end of the working season, lack of work or other, commonly objective reason) and list it in the PD U1? **YES / NO**

Please explain.

2.11. Has it ever occurred, that your institution and competent institutions in Slovenia interpreted a termination of an employment contract differently, one institution as having occurred by mutual consent, and the other as having occurred on different grounds? **YES / NO**

If “YES”, please explain.

2.12. Does your institution experience any other challenges regarding employment contract termination of frontier workers, who became unemployed in Italy, when dealing with the competent institutions of Slovenia? **YES / NO**

If “YES”, please explain.

3. AGGREGATION OF PERIODS: ARTICLE 61 OF THE BASIC REGULATION

3.1. Minimum period

What is the minimum period of insurance, employment, or self-employment in Italy, after which the aggregation of periods rules are applied, e.g. a single day, one month, or more?

3.2. Recognition of periods

Which periods of insurance, employment, self-employment or residence, completed under the legislation of another Member State does your institution (when competent) take into account in regard to the acquisition, retention, recovery or duration of the right to unemployment benefits?

3.3. Recognition of uninsured periods

Does your institution (when competent) take into account periods of insurance, employment or self-employment, completed under the legislation of another Member State, which would not have been taken into account if that Member State was the competent Member State (uninsured periods, e.g. of self-employment), but are taken into account under the legislation of your Member State (in purely domestic situations)?

Conversely, does your institution (when competent) take into account periods of insurance, employment or self-employment, completed under the legislation of another Member State, which would not have been considered as an insured period in Italy (in a purely national situation, lacking a cross-border element)?

Please list relevant provisions in your domestic legislation for such recognition of periods.

3.4. Recognition of voluntarily uninsured periods

Does your institution (when competent) take into account periods of voluntary inclusion into a mandatory (public) unemployment insurance scheme?

Does your institution (when competent) take into account periods, completed under the legislation of another Member State, in which the person could have been voluntarily insured, but did not conclude voluntary insurance (voluntarily uninsured periods)?

Please list relevant provisions in your domestic legislation for such recognition of periods.

3.5. Administrative reference to periods

What are the periods, your institution lists in the PD U1 and SED documents – all periods or only periods of insurance, employment or self-employment that are taken into account in regard to the acquisition, retention, recovery or duration of the right to unemployment benefits under the legislation of your Member State?

3.6. Practical, administrative and legal challenges concerning Slovenia

Please highlight any general arising practical (e.g. wrong documents used, language barriers, incorrect or insufficient information listed, late provision of documents), administrative, or legal challenges (e.g. different definitions, different periods taken into account) problems regarding the aggregation of periods principle in relation to the competent institutions of Slovenia.

Could you please indicate what is your institution's practice of sending relevant forms (e.g. PD U1) into other Member States, e.g. online forms, e-mail, regular post, registered post?

Could you please indicate what is the average duration of U1 issuing proceeding, especially the duration of the period in between the moment the motion was filed and the moment the U1 document was issued?

What are, in your experience, the main reasons for the prolongation of the proceedings (e.g. use of regular post instead of online forms, e-mail, etc.) and how such prolongations could be solved?

Please refer also to potential practical and legal challenges concerning frontier workers.

3.7. Please add any additional information you think could be relevant.

4. EXPORT OF BENEFITS: ARTICLES 64 & 65 OF THE BASIC REGULATION

4.1. Prolongation of benefits

Does your institution allow for the prolongation of the export period to 6 months and under what conditions (e.g. job seeker's proof of not being able to find employment in the competent state, job seeker's illness or other force majeure)?

4.2. Export of benefits for workers in Italy

Is it common for domestic or migrant workers, falling under the competence of your institution, to look for work outside Italy, thereby exporting unemployment benefits paid by your institution?

If so, do they look for work in Slovenia and does your institution or do workers encounter any practical, administrative or legal challenges in relation to the competent institutions of Slovenia (e.g. when registering, when your institution requires follow-up information, in regard to timely exchange of information, exchange and/or recognition of U2 documents, use of E303 forms)?

4.3. Practical implications

Has your institution encountered cases in which a wholly unemployed frontier worker, resident in Slovenia and formerly employed in Italy, took on part-time work in Italy, thus possibly triggering a shift in applicable legislation (competent MS) from Slovenia to Italy since grammatically Article 65(1) could apply instead of Article 65(2) 883/2004?

If "YES", please explain.

Has your institution encountered cases in which a migrant worker, formerly employed in Italy (MS of last employment) changed his residence from Slovenia to Italy, thus triggering a shift in applicable legislation (competent MS)?

If "YES", please explain.

Does a change of temporary or habitual residence (also see below) ever suffice for a shift in applicable legislation (competent MS) or is a shift of permanent residence needed?

4.4. Export of benefits for workers from Slovenia

Do workers, falling under the competence of Slovenia, experience any practical (e.g. language barrier), administrative or legal (e.g. lack of documents, insufficient information listed) problems when registering and looking for work in Italy?

Please refer to potential problems concerning frontier workers, who, as a supplementary step, make themselves available to your institution (and labour market) as the institution of last employment.

4.5. Export of benefits for workers from Slovenia and institutional cooperation

Does your institution in cases of Slovenian migrant workers, who become unemployed in Italy as the country of last employment, thus the competent Member State concerning unemployment benefits, experience any practical, administrative or legal problems in dealings with the competent institutions of Slovenia (e.g. when the latter is requiring follow-up information, timely exchange of information, exchange or recognition of U2 documents, use of E 303 forms)?

Please refer to potential problems concerning frontier workers, who, as a supplementary step, make themselves available to your institution (and labour market) as the institution of last employment.

4.6. Please add any additional information you think could be relevant.

5. APPLICABLE LEGISLATION FOR CROSS-BORDER AND FRONTIER WORKERS: ARTICLE 65 OF THE BASIC REGULATION

5.1. Interpretation of *whole* and *partial* unemployment

How does your institution interpret the notions of *whole* and *partial* unemployment? Does it follow the interpretation, provided by the Administrative Commission's Decision [U3](#) concerning the scope of the concept of partial unemployment applicable to the unemployed persons referred to in Article 65(1) Regulation (EC) 883/2004?

5.2. Lack of coverage due to different interpretation of unemployment

Has your institution encountered a case (especially in regard to competent institutions of Slovenia), in which an unemployed person would find himself falling under no competent Member State, since the Member State of last employment deemed the person wholly unemployed, whilst the Member State of residence, different from the Member State of last employment, deemed the person partially unemployed and vice versa?

If "YES", please explain how the problem was settled.

Has an opposite situation of double competence ever occurred?

5.3. Interpretation of *residence* and *habitual residence*

Which is in Italy the competent institution to determine (and/or register) a person's residency status and how does your institution take into account the findings of that institution?

How does your institution interpret the notion of residence and habitual residence? Does it follow Article 11 Regulation (EC) 987/2009 and its notion of one's centre of interest, taking into account, for example, the duration and continuity of presence on the territory of the Member State concerned, the specific characteristics, stability and duration of pursued activities, family status and family ties?

Does your institution grant unemployment benefits even if an unemployed person possesses only temporary or habitual residence in Italy, especially in cases where permanent residence is not registered in another MS (e.g. Slovenia)?

If so, does your institution check unemployed person's residency status in his MS of origin? That is usually the MS of his or her national citizenship.

5.4. Non-standard (atypical) frontier workers

Has your institution encountered any challenges concerning unemployed non-standard frontier workers, i.e. frontier workers, whose centre of interest, thus also employment possibilities, lies not in the Member State of residence but in the Member State of last employment?

If "YES", please explain.

5.5. Shift of residence

Has your institution encountered challenges (especially in regard to competent institutions of Slovenia) in cases of shifting residence, thus changing the competent Member State (e.g. a wholly unemployed person, permanently residing in Slovenia, switching permanent or habitual residence to Italy)?

If "YES", please explain.

5.6. Please add any additional information you think could be relevant.

6. REIMBURSEMENT: ARTICLE 65 OF THE BASIC REGULATION

6.1. Reimbursement of “foreign” benefits: Italy as debtor state

Has your institution, when acting as the institution of the debtor state, experienced any problems regarding the reimbursement of unemployment benefits, especially in regard to Slovenia? **YES / NO**

If “YES”, please explain and list possible problems such as payment of disproportionately high benefits, too low reimbursements (according to the creditor state), reimbursement of benefits, which would not have been paid in Italy, interpretation of the maximum amount, insufficient communication, late payment, etc.

6.2. Reimbursement of “foreign” benefits: Italy as creditor state

Has your institution, when acting as the institution of the creditor state, experienced any problems regarding the reimbursement of unemployment benefits, especially in regard to Slovenia? **YES / NO**

If “YES”, please explain and list possible problems such as payment of disproportionately high benefits, too low reimbursements, reimbursement of benefits, which would not have been paid in creditor state, interpretation of the maximum amount, insufficient communication, late payment, etc.

6.3. Maximum amount of benefit

Has your institution, when acting as debtor or creditor state, encountered any problems with the (interpretation of the) maximum amount of benefit, as stipulated in Article 65(6) Regulation (EC) 883/2004, “(...) The amount of the reimbursement during this period may not be higher than the amount payable, in the case of unemployment, under the legislation of the competent Member State”?

If “YES”, please explain.

6.4. Deduction of benefits: Italy as debtor state

Please describe the procedure, undertaken in cases of (Slovenia) migrant worker, who become unemployed in Italy as the country of last employment, if he subsequently returns to the Member State of residence (Slovenia).

Does your institution export benefits for unemployed migrant workers, who return to the Member State of residence (Slovenia) after becoming unemployed in Italy, according to Article 65(6)(b) Regulation (EC) 883/2004? **YES / NO**

If “NO”, please explain and list possible problems. Does your institution in this case provide reimbursement for the payment of unemployment benefits according to rules of the Member State of residence (Slovenia) straightaway?

6.5. Decision U4

Has your institution encountered any (other) departure from the Administrative Commission’s Decision [U4](#) concerning reimbursement procedures under Article 65(6) and (7) Regulation (EC) 883/2004 and Article 70 Regulation (EC) 987/2009?

If “YES”, please explain.

6.6. Prolongation of export period

Has your institution, when acting as debtor or creditor state, encountered any challenges posed to the prolongation of the 3-month period, stipulated in Article 65(6), to 5 months, as stipulated in Article 65(7) Regulation (EC) 883/2004?

6.7. Practical, administrative and legal challenges

Has your institution, when acting as debtor or creditor state, ever encountered any other challenges concerning the competent institution of the state of residence (creditor state), e.g. regarding different interpretation of applicable legislation, practical issues, such as delayed or failed communication, etc.?

If so, did such challenges ever legally (de iure) or in practice (de facto) influence rights and obligations of the unemployed person? Please explain.

6.8. Please add any additional information you think could be relevant.

7. CALCULATION OF BENEFITS: ARTICLE 62 OF THE BASIC REGULATION

7.1. Recognition of salary

Does your institution, when calculating unemployment benefits, take into account only the salary of last employment or self-employment or does it also take into account salaries from other employment or self-employment in other member states, thus calculating the benefit as an average of several salaries? Please explain.

7.2. Recognition of salary obtained in Italy

Have competent institutions of another Member State, when calculating the benefits on grounds of last employment in Italy, ever taken into account salaries from other employment or self-employment in other member states, thus calculating the benefit as an average of several salaries? Please explain.

7.3. Recognition of other income

Has your institution ever encountered problems of recognizing and considering relevant forms of payment regarding the calculation of unemployment benefits, e.g. for non-salaried workers, especially self-employed persons?

If “YES”, please explain.

7.4. Recognition of other income obtained in Italy

Have competent institutions of another Member State, when calculating the benefits for non-salaried workers, especially self-employed persons in Italy, ever encountered problems of recognizing and considering relevant forms of payment?

If “YES”, please explain.

7.5. Please add any additional information you think could be relevant.

8. ARTICLE 65 A

Lack of unemployment benefits

An inquiry into Article 65a has been omitted, since, Slovenia not only offers unemployment benefits to self-employed persons, but also establishes unemployment insurance as mandatory. Thus, if a person, pursuing self-employment in Italy, whilst residing in Slovenia, becomes unemployed, he is entitled to benefits in Slovenia and vice versa, since Italy also offers unemployment benefits to self-employed persons, even if on a voluntary basis.

Please confirm that that is really the case.

9. INTERINSTITUTIONAL COOPERATION, PRAGMATISM AND FLEXIBILITY

9.1. Would you describe your cooperation with the competent institutions of Slovenia as good, pragmatic, and flexible?

9.2. **YES / NO / MOSTLY GOOD, PRAGMATIC AND FLEXIBLE / IN SOME CASES GOOD, PRAGMATIC AND FLEXIBLE**

9.3. Please list main problems, you have encountered during your cooperation with the competent institutions of Slovenia.

Please list problems such as delayed communication, language barriers, different interpretation of EU law, vast differences in national legislation, etc.

Please also list strong points of your cooperation.

9.4. Do above-listed problems have a negative impact of unemployed persons, especially unemployed frontier workers?

Please explain the possible impact on timely registration with competent institutions, timely provision of documents, timely provision of benefits, etc.

9.5. Please add any additional information you think could be relevant or include proposal for the change in applicable legislation or interinstitutional cooperation.

10.ADDITIONAL OBSERVATIONS AND PROPOSITIONS

Please add any additional observations, which, due to their content or nature do not fall under any of the above listed questions.

Please also refer to any proposals concerning amendments to the Basic or Implementing Regulation, national legislation, case law or decisions of the Administrative Commission, or administrative practice between your institution and the competent institutions of the of Slovenia.

1. SEŠTEVANJE OBDOBIJ: ČLEN 61 TEMELJNE UREDBE

1.1 Minimalna obdobja

Katere težave, povezane z različnimi minimalnimi obdobji zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve v Avstriji, Italiji in Sloveniji, zaznavate v praksi?

1.2 Upoštevanje obdobj

Katera obdobja zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve, izpolnjena v Avstriji in Italiji, upoštevate glede pridobitve, ohranitve, ponovne pridobitve ali v razmerju do obdobja izplačevanja denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, v primeru, ko je pristojna Slovenija? Ali ta obdobja upoštevate enakovredno obdobjem, izpolnjenim v Sloveniji?

Ali v praksi zaznavate, da Avstrija ali Italija, kadar sta pristojni, glede pridobitve, ohranitve, ponovne pridobitve ali v razmerju do obdobja izplačevanja denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, ne upoštevata obdobj zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve, izpolnjenih v Sloveniji ali da teh obdobj ne upošteva enakovredno obdobjem, izpolnjenim v Italiji? Prosimo, pojasnite.

Avstrija:

Italija:

1.3 Upoštevanje nezavarovanih obdobj

Ali v primeru, ko je pristojna Slovenija, upoštevate tudi obdobja zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve ali druga obdobja, izpolnjena v Avstriji ali Italiji, ki se po avstrijski ali italijanski zakonodaji ne bi upoštevala, pa se kot takšna upoštevajo po slovenski zakonodaji?

Ali v praksi zaznavate, da Avstrija in Italija, kadar sta pristojni, upoštevata tudi obdobja zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve ali druga obdobja, izpolnjena v Sloveniji, ki se po slovenski zakonodaji ne bi upoštevala, pa se kot takšna upoštevajo po avstrijski oz. italijanski zakonodaji? Prosimo, pojasnite.

Avstrija:

Italija:

1.4 Upoštevanje obdobj prostovoljnega zavarovanja

Ali v primeru, ko je pristojna Slovenija, upoštevate tudi obdobja prostovoljne vključitve v obvezno (javno) zavarovanje za primer brezposelnosti v drugi državi članici?

Ali ste v praksi zaznali primere, ko Avstrija ali Italija nista upoštevali obdobj prostovoljne vključitve v obvezno (javno) zavarovanje za primer brezposelnosti v drugi državi članici? Zavarovanje je v Sloveniji obvezno, vendarle pa lahko pride do primera, ko je slovenski delavec del obdobja ob obdobju, izpolnjenem v Sloveniji, izpolnil v drugi državi članici prostovoljnega zavarovanja in dajatve nato uveljavljal v Avstriji oz. Italiji.

1.5 Navedba obdobj in administrativne ovire

Katera obdobja zavarovanja, zaposlitve ali samozaposlitve ali druga obdobja, izpolnjena v Sloveniji, navajate na dokumentih PD U1?

Katere težave, povezane z navedbo različnih oziroma le nekaterih obdobj na dokumentih PD U1 ali SED, zaznavate v praksi?

Katere druge administrativne ovire, povezane npr. z razlikami v načinu posredovanja PD U1 dokumentov (spletni obrazci, e-pošta, redna pošta, priporočena pošta), časom njihove izdaje, jezikovnimi ovirami, zaznavate v praksi?

Ali pri tem zaznavate posebne ovire, povezane s položajem obmejnih delavcev? Če da, katere?

1.6 Prosimo, če lahko navedete kakršnekoli druge informacije, ki bi lahko bile relevantne.

2. IZVOZ DAJATEV: ČLEN 64 IN 65 TEMELJNE UREDBE

2.1 Dajatve slovenskih delavcev migrantov v Italiji

Katere težave, povezane z izplačilom dajatev ali druge, npr. administrativne, jezikovne, težave slovenskih delavcev migrantov, ki postanejo brezposelni v Avstriji ali Italiji (državi zadnje zaposlitve), zaznavate v praksi?

Avstrija:

Italija:

2.2 Izvoz dajatev in podaljšanje izvoza

Katere težave, povezane z izvozom dajatev za primer brezposelnosti in podaljšanjem izvoza dajatev (na šest mesecev) iz Avstrije ali Italije v Slovenijo, in obratno iz Slovenije v Avstrijo ali Italijo, zaznavate v praksi?

Avstrija:

Italija:

Katere težave slovenskih delavcev v primeru izvoza dajatev, povezane s prijavo pri pristojnih institucijah v Avstriji in Italiji (npr. pravočasnost prijave, jezikovne ovire), s pravočasno izmenjavo dokumentov U2, s pravočasno vrnitvijo v Slovenijo, zaznavate v praksi?

Avstrija:

Italija:

Katere težave slovenskih brezposelnih obmejnih delavcev, ki so kot iskalci zaposlitve – subsidiarno – na razpolago tudi pristojnim institucijam v Avstriji ali Italiji (državi članici zadnje zaposlitve), ne le institucijam v Sloveniji kot pristojni državi članici (država članica prebivališča, zaznavate v praksi?

Avstrija:

Italija:

2.3 Prosimo, če lahko navedete kakršnekoli druge informacije, ki bi lahko bile relevantne.

3. UPORABA ZAKONODAJE ZA DELAVCE MIGRANTE IN OBMEJNE DELAVCE: ČLEN 65 TEMELJNE UREDBE

3.1 Opredelitev popolne in delne brezposelnosti ter izguba pravic ali dvojno kritje

Katere težave, povezane z različno opredelitvijo popolne (angl. *whole*) in delne (angl. *partial*) brezposelnosti, kot ta izhaja iz Odločitve [U3](#) Upravne komisije glede 65(1), člena Uredbe (ES) 883/2004, zaznavate v praksi?

Ali so morebitne težave že vodile v izgubo pravic v primeru, ko je država zadnje zaposlitve brezposelnost osebo (obmejnega delavca) obravnavala kot popolnoma brezposelno osebo, država prebivališča pa kot delno brezposelno osebo, kar je pomenilo, da sta se obe državi izrekli za nepristojni? Prosimo, pojasnite.

In obratno, ali so morebitne težave že vodile v izgubo pravic, ko je država zadnje zaposlitve brezposelno osebo (obmejnega) delavca obravnavala kot delno brezposelno osebo, država prebivališča pa kot popolnoma brezposelno osebo, kar je pomenilo, da sta obe državi zatrjevali svojo pristojnost? Prosimo, pojasnite.

3.2 Opredelitev prebivališča in običajnega prebivališča ter dvojna pristojnost

Katere težave, povezane z različno opredelitvijo prebivališča (angl. *residence*) in običajnega prebivališča (angl. *habitual residence*), kot ta izhaja iz 11. člena Uredbe

(ES) 987/2009, ki določa jedro posameznikovih interesov (angl. *centre of interest*) in pri tem upošteva, npr., dolžino in trajnost prebivanja na ozemlju države članice, položaj družine, družinske vezi, zaznavate v praksi?

Ali so morebitne težave v interpretaciji že vodile v izgubo pravic, npr. ko so pristojne institucije države zadnje zaposlitve menile, da oseba prebiva (ima prebivališče, običajno prebivališče) v Sloveniji, pristojne institucije v Sloveniji pa obratno, da oseba prebiva v Avstriji oz. Italiji? Prosimo, pojasnite.

Ali so morebitne težave v interpretaciji, obratno, že vodile v položaj, v katerem sta bili pristojni dve državi? Prosimo, pojasnite.

3.3 Sprememba prebivališča

Katere težave, povezane s spremembo prebivališča, ki bi spremenila pristojno državo članico, npr. ko popolnoma brezposelna oseba (obmejni delavec), ki prebiva v Sloveniji, spremeni prebivališče tako, da zdaj stalno ali običajno prebiva v Avstriji oz. Italiji kot državi članici zadnje zaposlitve, zaznavate v praksi?

3.4 Prosimo, če lahko navedete kakršnekoli druge informacije, ki bi lahko bile relevantne.

4. POVRAČILO STROŠKOV: ČLEN 65 TEMELJNE UREDBE

4.1 Povračilo stroškov

Katere težave, povezane s povračilom stroškov dajatev za primer brezposelnosti s strani Avstrije ali Italije, tj. v primeru, ko je Avstrija oz. Italija država zadnje zaposlitve, a je po pravilih, ki veljajo za obmejne delavce, za izplačilo dajatev pristojna Slovenija, zaznavate v praksi?

Avstrija:

Italija:

Katere težave zaznavate v praksi v obratnih primerih, kadar je država zadnje zaposlitve obmejnega delavca Slovenija, pristojna pa je druga država članica, v kateri obmejni delavec prebiva?

Ali v praksi zaznavate druge, npr. praktične težave (zamuda, nepravočasno posredovanje dokumentov, neizkazano aktivno iskanje zaposlitve), povezane s povračilom stroškov dajatev za primer brezposelnosti, zaradi česar so (obmejni) delavci prikrajšani v njihovih pravicah? Če da, katere?

4.2 Nesorazmerno ali prenizko povračilo

Ali v praksi zaznavate težave, povezane z nesorazmernim ali prenizkim povračilom stroškov dajatev za primer brezposelnosti s strani Avstrije ali Italije? Če da, katere?

Avstrija:

Italija:

Ali v praksi zaznavate težave v obratnih primerih, kadar je država zadnje zaposlitve obmejnega delavca Slovenija, pristojna pa je druga država članica, v kateri obmejni delavec prebiva? Če da, katere?

4.3 Povračilo “tujih” dajatev

Ali v praksi zaznavate težave z neizplačili povračil, ko država prebivališča (Avstrija, Italija ali Slovenija) želi prejeti povračilo za izplačane dajatve za primer brezposelnosti, do katerih (obmejni) delavec ne bi bil upravičen v državi zadnje zaposlitve? Če da, katere?

4.4 Odločitev U4, zmanjšanje dajatev in najvišja dajatev

Ali v praksi zaznavate težave, povezane z upoštevanjem odločitve Upravne komisije [U4](#) o postopkih povračil v skladu s členom 65(6) in (7) Uredbe (ES) 883/2004 in členom 70 Uredbe (ES) 987/2009? Če da, katere?

Katere težave, povezane z zmanjšanjem dajatev v skladu s členom 65(5)(b) Uredbe (ES) 883/2004, zaznavate v praksi?

Ali v praksi zaznavate težave, povezane z (interpretacijo) najvišje dajatve, kot to določa člen 65(6) Uredbe (ES) 883/2004: “(...) V tem obdobju znesek povračila ne sme biti višji od zneska, ki se v primeru brezposelnosti izplača po zakonodaji pristojne države članice.”? Če da, katere?

4.5 Prosimo, če lahko navedete kakršnekoli druge informacije, ki bi lahko bile relevantne.

5. IZRAČUN DAJATEV: ČLEN 62 TEMELJNE UREDBE

5.1 Upoštevanje plače in drugih dohodkov

Katere težave, povezane z upoštevanjem plače, npr. upoštevanje plače v več kot eni državi zadnje zaposlitve z namenom znižanja dajatev za primer brezposelnosti, ali drugih dohodkov, npr. težave s prepoznavo dohodkov samozaposlenih oseb, delavcev, ki ne prejemajo plače, zaznavate v praksi? Prosimo, pojasnite.

5.2 Prosimo, če lahko navedete kakršnekoli druge informacije, ki bi lahko bile relevantne.

6. ČLEN 65 A TEMELJNE UREDBE

Vprašalnik ne vsebuje analize 65(a) člena Uredbe (ES) 883/2004, saj vse države članice dajatve za primer brezposelnosti zagotavljata tudi za samozaposlene osebe, pa čeprav Italija in Avstrija na podlagi prostovoljnega vstopa v obvezno zavarovanje.

Prosimo Vas, da potrdite, da je člen 65(a) Uredbe (ES) 883/2004 za prakso ZRSZ nepomemben, oziroma pojasnite nasprotno.

7. MEDINSTITUCIONALNO SODELOVANJE IN RAZLIKE V NACIONALNI ZAKONODAJI TER VARSTVO PRAVIC

7.1 Medinstitucionalno sodelovanje

Ali bi Vaše sodelovanje s pristojnimi institucijami v Avstriji in Italiji opisali kot dobro, pragmatično in fleksibilno? **Prosimo, pojasnite.**

Avstrija:

Italija:

7.2 Praktične ovire in razlike v zakonodaji

Ali v praksi zaznavate posebne težave, vezane npr. na jezikovne ovire, različne načine vročanja (**praktične težave**), različne pogoje za pridobitev statusa brezposelne osebe, različne načine prenehanja pogodbe o zaposlitvi ali različne načine interpretacije sporazumne ali druge oblike odpovedi (**težave, povezane z razlikami v zakonodaji**)? **Prosimo, pojasnite oz. navedite težave s katerimi se srečujete.**

Avstrija:

Italija:

Katere vidike bi izpostavili kot takšne, ki morebiti posebej negativno vplivajo na obseg pravic in obveznosti obmejnih delavcev, ki prebivajo v Sloveniji in delajo v Avstriji oz. Italiji?

Avstrija:

Italija:

Katere vidike bi izpostavili kot takšne, ki morebiti posebej negativno vplivajo na obseg pravic in obveznosti slovenskih delavcev migrantov, obmejnih delavcev in samozaposlenih oseb, ki:

- a) postanejo brezposelne v Avstriji kot državi zadnje zaposlitve:
- b) postanejo brezposelne v Italiji kot državi zadnje zaposlitve:
- c) postanejo brezposelne v Sloveniji kot državi zadnje zaposlitve in zaposlitev iščejo v Avstriji:
- d) postanejo brezposelne v Sloveniji kot državi zadnje zaposlitve in zaposlitev iščejo v Italiji:

8. DODATNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI

Prosimo, če lahko **izpostavite druge težave**, s katerimi se soočate v praksi, in te niso bile zajete z zgoraj navedenimi vprašanji, **kako so te in druge že navedene težave povezane z** a) različnimi določbami v nacionalni zakonodaji, b) različno interpretacijo prava Evropske unije ali s c) povsem praktičnimi izzivi, ter **navedete predloge za izboljšanje** medinstitucionalnega sodelovanja in položaja brezposelnih oseb v čezmejnih dejanskih stanjih med Slovenijo in Avstrijo oz. Slovenijo in Italijo.