



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 12. decembra 2013¹

Zadeva C-507/12

Jessy Saint Prix
proti
Secretary of State for Work and Pensions

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supreme Court of the United Kingdom
(Združeno kraljestvo))

„Prosto gibanje delavcev — Člen 45 PDEU — Diskriminacija na podlagi državljanstva — Diskriminacija na podlagi spola — Direktiva 2004/38/ES — Člen 7(1) in (3) — Opredelitev pojma ‚delavec‘ — Pravica do prebivanja — Državljanica Unije, ki je začasno prenehala delati zaradi omejitev zaradi nosečnosti in posledic poroda — Varstveni dodatek — Zadostna sredstva — Sorazmernost“

1. Državljanica Unije, ki prebiva in dela v državi članici, ki ni njena država članica, je začasno prenehala delati zaradi omejitev v visoki nosečnosti in neposrednih posledic poroda. Nato je zaprosila za posebno denarno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki, za obdobje, v katerem ženskam, ki so državljanke države članice gostiteljice, ni treba delati ali dejavno iskati zaposlitve. Pristojni nacionalni organi so njeno prošnjo zavrnil. Ali naj se v navedenih okoliščinah obravnava kot „delavec“ za namene člena 45 PDEU in, natančneje, ali zanjo velja člen 7 Direktive 2004/38/ES² (v nadaljevanju: direktiva o pravici državljanov)?

2. Jasno mi je, da je treba na navedeno vprašanje odgovoriti pritrdilno. Kot bom poskušal prikazati v nadaljevanju, bi kakršna koli drugačna razlaga člena 7 direktive o pravici državljanov pomenila ne le neupoštevanje načela nediskriminacije na podlagi državljanstva, temveč tudi načela nediskriminacije na podlagi spola, ki imata v pravu EU nedvomno ustavni status.

I – Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

3. J. Saint Prix je francoska državljanica, ki od 10. julija 2006 nepretrgoma prebiva v Združenem kraljestvu. Od septembra 2006 do avgusta 2007 je imela različne zaposlitve, večinoma kot pomočnica učiteljice. Nato se je vpisala na podiplomski študij, povezan z njeno prejšnjo zaposlitvijo v izobraževanju. Februarja 2008 je zaradi nosečnosti prenehala študirati.

¹ — Jezik izvirnika: angleščina.

² — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

4. J. Saint Prix je nato iskala delo po srednjih šolah. Ker tam ni bilo prostega delovnega mesta, je morala prek agencije več mesecev delati v vrtcih. 12. marca 2008, torej 12 tednov pred pričakovanim datumom poroda, je prenehala delati, ker je skrb za otroke v vrtcu postala prenaporna. Nekaj dni je iskala lažje delo, vendar zaman.

5. Po nasvetu svojega zdravnika je 18. marca 2008 zaprosila za varstveni dodatek („income support“), posebno denarno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki.³ Njena prošnja je bila zavrnjena, ker je v skladu z zadevno nacionalno zakonodajo izgubila „pravico do prebivanja v Združenem kraljestvu“, ki je osnovni pogoj za prejemanje varstvenega dodatka. Vse stranke se zdijo soglasne, da je bila prošnja vložena v obdobju 11 tednov pred pričakovanim datumom poroda.

6. Otrok J. Saint Prix se je rodil 21. maja 2008. Približno tri mesece po porodu je J. Saint Prix ponovno začela delati.

7. J. Saint Prix je na First Tier Tribunal (prvostopenjsko sodišče) vložila pritožbo zoper zavrnitev odobritve varstvenega dodatka. Njeni pritožbi je bilo ugodeno z odločbo z dne 4. septembra 2008. Zoper njo je Secretary of State for Work and Pensions (minister za delo in pokojnine) vložil pritožbo na Upper Tribunal (višje sodišče), ki je 7. maja 2010 odločilo v prid Secretary of State. J. Saint Prix je nato na Court of Appeal (prizivno sodišče) vložila pritožbo zoper odločitev Upper Tribunal. Ko Court of Appeal 13. julija 2011 ni dovolilo njene pritožbe, je vložila pritožbo še na Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva, v nadaljevanju: Supreme Court).

8. Supreme Court se je zaradi dvoma o pravilni razlagi člena 7 direktive o pravici državljanov odločilo prekiniti postopek in Sodišču predložiti ti vprašanji:

- „1. Ali je pravico do prebivanja, ki jo za ‚delavca‘ določa člen 7 direktive o pravicah državljanov, treba razlagati tako, da velja le za osebe, ki (i) so v delovnem razmerju, (ii) (vsaj v nekaterih okoliščinah) iščejo delo ali (iii) so zajete v izrazih iz člena 7(3), ali pa je treba ta člen razlagati tako, da ne izključuje priznavanja pravice do prebivanja tudi drugim osebam, ki za ta namen ohranijo status ‚delavca‘?
2. (i) Če velja zadnje, ali to velja tudi za žensko, ki razumno preneha delati ali iskati delo zaradi fizičnih omejitev, ki jih povzroča visoka nosečnost (in posledice poroda)?
- (ii) Če je tako, ali se zanjo lahko uporabi opredelitev, kdaj to lahko upravičeno stori, določena v nacionalnem pravu?“

9. Pisna stališča so predložili J. Saint Prix, AIRE Centre⁴ in nadzorni organ Efte, vladi Poljske in Združenega kraljestva ter Komisija, ki so na obravnavi 14. novembra 2013 – razen poljske vlade – predstavili ustna stališča.

3 — Varstveni dodatek („income support“) je dajatev, ki jo lahko prejemajo osebe s prebivališčem v Združenem kraljestvu, če nimajo dohodka ali imajo nizek dohodek, delajo manj kot 16 ur na teden in niso prijavljene kot brezposelne. Poleg tega mora zadevna oseba spadati v eno od številnih posebnih kategorij. Ena od teh vključuje nosečnice in v nekaterih primerih osebe, ki niso zmožne delati zaradi bolezni ali invalidnosti.

4 — AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) je dobrodelna organizacija, ki zagotavlja brezplačno pravno svetovanje glede evropske zakonodaje o človekovih pravicah in prava EU. Bilo ji je dovoljeno, da se udeleži postopka pred Supreme Court.

II – Analiza

A – Državljan Unije v položaju J. Saint Prix bi moral ohraniti status delavca

10. V predlogu za sprejetje predhodne odločbe je razloženo, da v skladu z zakonodajo Združenega kraljestva nosečnici – državljanke Združenega kraljestva – v obdobju 11 tednov pred pričakovanim datumom poroda ni treba biti na razpolago za delo ali dejavno iskati zaposlitve. Po porodu je sprejeto obdobje odsotnosti s trga dela 15 tednov.⁵ Če državljanica Združenega kraljestva izpolnjuje zadevni zahtevi, je v tem obdobju upravičena tudi do varstvenega dodatka.

11. Navedena možnost ni dana državljanke druge države članice, kot je J. Saint Prix, razen če zanje velja člen 7 direktive o pravicah državljanov, ki ureja pravico državljanov Unije do prebivanja na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev.⁶ Poleg okoliščin (vključno s pravico do prebivanja za delavce in samozaposlene osebe) iz člena 7(1) so za ta primer posebno pomembne tudi okoliščine iz člena 7(3). To so okoliščine, v katerih državljan Unije, ki ni več delavec ali samozaposlena oseba, vseeno ohrani zadevni status. Te okoliščine vključujejo začasno nezmožnost za delo zaradi bolezni ali nezgode. Vendar člen 7(3) ne omenja nosečnosti. Po mnenju predložitvenega sodišča lahko J. Saint Prix – ki je bila v upoštevnem obdobju noseča – prejema varstveni dodatek samo, če jo je v zadevnem obdobju mogoče šteti za delavko.

12. Iz zgornjega sklepam, da bi predložitveno sodišče z vprašanjema predvsem rado ugotovilo, ali naj se ženska v položaju J. Saint Prix izenači z delavcem za namene člena 7 direktive o pravicah državljanov.

13. Da bi odgovoril na navedeno vprašanje, bom najprej prikazal osnovna načela zadevne sodne prakse Sodišča na področju prostega gibanja delavcev. Nato bom – ob upoštevanju navedene sodne prakse – obravnaval pravilno razlago člena 7 direktive o pravicah državljanov, pri čemer bom zlasti obravnaval trditve vlade Združenega kraljestva.

1. Sodna praksa Sodišča

14. Ustaljena sodna praksa je, da je treba pojem delavec razumeti široko.⁷ Tako ga je treba razumeti, ker razmejuje obseg ene od temeljnih svoboščin, zajamčenih s Pogodbo.⁸

5 — Teh 26 tednov (11 tednov pred porodom in 15 tednov po njem) ustreza običajnemu porodniškemu dopustu v Združenem kraljestvu.

6 — Člen 7 direktive o pravicah državljanov določa: „1. Vsi državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev, če: (a) so delavci ali samozaposlene osebe v državi članici gostiteljici ali (b) imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici [...] 3. Za namene odstavka 1(a) državljan Unije, ki ni več delavec ali samozaposlena oseba, ohrani status delavca ali samozaposlene osebe v naslednjih primerih: (a) če je začasno nezmožen za delo zaradi bolezni ali nezgode; (b) če je ustrezno prijavljen kot neprostoVOLjno brezposeln, potem ko je bil zaposlen več kot eno leto in je prijavljen kot iskalec zaposlitve pri ustreznem zavodu za zaposlovanje [...]“

7 — Za zgodnje navedbe tega pravila glej med drugim sodbe z dne 3. junija 1986 v zadevi Kempf (139/85, Recueil, str. 1741, točka 13); z dne 3. julija 1986 v zadevi Lawrie-Blum (66/85, Recueil, str. 2121, točka 16); z dne 21. junija 1988 v zadevi Brown (197/86, Recueil, str. 3205, točka 21); z dne 26. februarja 1991 v zadevi Antonissen (C-292/89, Recueil, str. I-745, točka 11); z dne 26. februarja 1992 v zadevi Bernini (C-3/90, Recueil, str. I-1071, točka 14); z dne 6. novembra 2003 v zadevi Ninni-Orasche (C-413/01, Recueil, str. I-13187, točka 23) in novejšo sodbo z dne 21. februarja 2013 v zadevi LN (C-46/12, točka 39).

8 — Sodbi Kempf, točka 13, in Lawrie-Blum, točka 16.

15. V skladu s tem je treba delavca migranta, ki je zaposlen v državi članici gostiteljici, obravnavati, kot da zanj velja člen 45 PDEU.⁹ Načeloma se oseba torej šteje za „delavca“ v času zaposlitve.¹⁰ Toda Sodišče tudi dosledno zavzema stališče, da pravice, zagotovljene delavcem migrantom, niso nujno odvisne od dejanskega ali nepretrganega obstoja delovnega razmerja. V resnici so delavcem migrantom zagotovljene nekatere pravice, ki izhajajo iz statusa delavca, tudi če niso več v takem razmerju. Te pravice vključujejo pravico do dajatev iz naslova socialne varnosti v državi članici gostiteljici.¹¹

16. Glede tega bi opozoril, da v skladu z ustaljeno sodno prakso člen 45 PDEU – in zlasti njegov odstavek (3)(d) – določa, da ima delavec pravico ostati na ozemlju države članice po tem, ko je bil v njej zaposlen. Tako je Sodišče v sodbi Lair¹² odločilo, da se delavka migrantka, ki je prostovoljno prenehala delati zaradi univerzitetnega študija, povezanega s prejšnjo poklicno dejavnostjo, šteje za delavko. Sodišče je ob upoštevanju težav, ki jih ima pri iskanju novega dela delavec, če neprostovoljno postane brezposeln, odločilo tudi, da merila v zvezi z obstojem povezave med zadevno poklicno dejavnostjo in študijem ni mogoče uporabiti, kadar potreba po prekvalificiranju ni prostovoljna izbira zadevne osebe.¹³

17. Morda še bolj zanimivo je, da je Sodišče v sodbi Orfanopoulos¹⁴ potrdilo, da se za državljana Unije, ki je delal v državi članici gostiteljici in je tako tam pridobil status delavca migranta, med njegovim prestajanjem zaporne kazni še vedno uporabljata določba, ki je zdaj člen 45 PDEU, in zakonodaja, sprejeta na njeni podlagi. V osnovi se torej za zapornika, ki je bil pred prestajanjem zaporne kazni zaposlen, ne sme šteti, da je prenehal biti na razpolago za trg dela države članice gostiteljice, če si poišče zaposlitev v *razumnem* času po izpustitvi.¹⁵

18. V obravnavani zadevi ni sporno, da je bila J. Saint Prix delavka za namene člena 7(1)(a) direktive o pravicah državljanov do marca 2008, ko je prenehala delati zaradi omejitev zaradi nosečnosti. V obdobju, v katerem ni delala, je vseeno ostala na ozemlju države članice gostiteljice, tri mesece po porodu pa je spet začela delati. Kot so ugotovile vse stranke, ki so Sodišču predložile stališča – razen vlade Združenega kraljestva – bi bila potrebna zelo ozka razlaga člena 45 PDEU in člena 7 direktive o pravicah državljanov, če bi J. Saint Prix v obravnavanih okoliščinah prikrajšali za status delavke. To bi bilo v nasprotju s pristopom Sodišča v zgoraj predstavljeni sodni praksi.

19. S to utemeljitvijo se moram strinjati. Če bi J. Saint Prix prikrajšali za status delavke, bi to pomenilo tudi razlago obstoječe zakonodaje na način, ki je v nasprotju z namenom direktive o pravicah državljanov, in sicer spodbujati uveljavljanje primarne in individualne pravice – ki jo Pogodba neposredno daje vsem državljanom Unije – do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic.¹⁶ Zato se mi zdi jasno, da je treba J. Saint Prix obravnavati kot delavko, tudi kar zadeva obdobje, v katerem ni delala. Navsezadnje je dejansko izkoristila pravico do prostega gibanja in pred zanositvijo delala v državi članici gostiteljici.

9 — Glej sodbo z dne 13. decembra 2012 v zadevi Caves Krier Frères (C-379/11, točka 26 in navedena sodna praksa).

10 — Glede upoštevnihih meril za ugotavljanje, ali neko delovno razmerje dejansko obstaja, glej med drugim sodbo LN, točki 40 in 41 ter navedena sodna praksa.

11 — Sodba z dne 21. junija 1988 v zadevi Lair (39/86, Recueil, str. 3161, točke od 31 do 39). Glede dajatev, ki izhajajo iz prejšnjega delovnega razmerja, glej novejšo sodbo z dne 11. septembra 2008 v zadevi Petersen (C-228/07, ZOdl., str. I-6989, točka 49 in navedena sodna praksa).

12 — Glej opombo 11.

13 — Sodba Lair, zlasti točki 37 in 39.

14 — Sodba z dne 29. aprila 2004 v združenih zadevah Orfanopoulos in Oliveri (C-482/01 in C-493/01, Recueil, str. I-5257).

15 — Sodba Orfanopoulos in Oliveri, točka 50 in navedena sodna praksa. Glej po analogiji tudi sodbo Antonissen, točki 21 in 22.

16 — Iz najnovejše sodne prakse glej sodbo z dne 19. septembra 2013 v zadevi Brey (C-140/12, točka 53). Glej tudi sodbe z dne 25. julija 2008 v zadevi Metlock in drugi (C-127/08, ZOdl., str. I-6241, točki 59 in 82); z dne 7. oktobra 2010 v zadevi Lassal (C-162/09, ZOdl., str. I-9217, točka 30) in z dne 5. maja 2011 v zadevi McCarthy (C-434/09, ZOdl., str. I-3375, točka 28).

20. Vseeno pa ne morem pritrditi razlagi v zvezi s členom 7 direktive o pravicah državljanov, ki jo predlagajo J. Saint Prix, AIRE Centre in Komisija. V bistvu trdijo, da – podobno kot pri dejanskem stanju v zadevi Orfanopoulos – ženska v položaju J. Saint Prix ni zapustila trga dela v trajnem smislu in bi morala zato spadati na področje uporabe splošnega pravila, ki velja za prebivanje, daljše od treh mesecev (iz člena 7(1)(a)). Čeprav je vsekakor mamljivo neposredno uporabiti dikcijo Sodišča iz sodbe Orfanopoulos v obravnavani zadevi, po mojem mnenju ne bi smeli prezreti sprememb, ki so se od takrat zgodile v zakonodaji. Medtem ko v upoštevnem obdobju navedene zadeve ni obstajal akt sekundarne zakonodaje, katerega namen bi bil določiti pogoje, ki veljajo za uveljavljanje pravice do prostega gibanja, tak akt (direktiva o pravicah državljanov) zdaj obstaja.¹⁷ Pravica do prebivanja v drugi državi članici po treh mesecih je posebej urejena v členu 7 direktive o pravicah državljanov.

21. Čeprav je bila odsotnost J. Saint Prix s trga dela vsekakor začasna, se v zadevnem obdobju ni v nobenem pomembnem smislu ukvarjala z nobeno gospodarsko dejavnostjo (kakor se ne bi kdo, ki je bolan ali žrtev nezgode). Zato menim, da lahko najustreznejšo oporno točko za presojo položaja ženske v položaju J. Saint Prix najdemo v izjemi od splošnega pravila iz člena 7(3)(a), ki se nanaša na začasno nezmožnost za delo zaradi bolezni ali nezgode.

22. Toda pri tem se je treba vprašati naslednje: kako je lahko to stališče združljivo z dejstvom, da v členu 7(3) direktive o pravicah državljanov – ki se nanaša na pogoje za ohranitev statusa delavca, če zadevna oseba ni več zaposlena ali samozaposlena – nosečnost ni izrecno omenjena? Da bi odgovoril na navedeno vprašanje, bom zdaj obravnaval ugovore vlade Združenega kraljestva.

2. Ugovori vlade Združenega kraljestva

23. Vlada Združenega kraljestva v nasprotju z drugimi strankami, ki so predložile stališča, daje poseben pomen dvema dejavnikoma, ki po njenem mnenju govorita proti temu, da bi J. Saint Prix obravnavali kot delavko. Po eni strani trdi, da bi bilo treba položaj J. Saint Prix enačiti z okoliščinami iz zadeve Dias¹⁸, v kateri je Sodišče (drugače kot v obravnavani zadevi) preučilo pogoje za pridobitev pravice do stalnega prebivališča iz člena 16 direktive o pravicah državljanov.¹⁹ Čeprav to ni bilo obravnavano v postopku pred Sodiščem v zadevi Dias, prosilka ni bila obravnavana kot delavka – o čemer pred Sodiščem niso izrecno razpravljali – v državi članici gostiteljici, kar zadeva obdobje, v katerem je prenehala delati, da bi skrbela za svojega majhnega otroka, in ki se je začelo po tem, ko se je njen porodniški dopust iztekel.²⁰

24. Ne morem sprejeti, da je zadeva Dias podobna obravnavani zadevi. V resnici lahko razmeroma brez težav razlikujemo med dejanskima stanjema v teh dveh zadevah. V zadevi Dias je odsotnost matere z dela presegala obdobje, v katerem je obstajal zdravstveni razlog za to, da se ne vrne na delo. Kot navaja predložitveno sodišče, lahko ženske in moški ostanejo doma, da skrbijo za otroke. Nasprotno se

17 — Sodba Brey, točka 53. Glej tudi sodbo McCarthy, točka 33, ter sodbo z dne 21. decembra 2011 v združenih zadevah Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, točki 36 in 40).

18 — Sodba z dne 21. julija 2011 v zadevi Dias (C-325/09, ZOdl., str. I-6387).

19 — Člen 16 določa: „1. Državljeni Unije, ki zakonito prebivajo nepretrgano pet let v državi članici gostiteljici, imajo pravico do stalnega prebivališča v tej državi [...] 2. Odstavek 1 velja tudi za družinske člane, ki niso državljani države članice in ki zakonito prebivajo z državljanom Unije v državi članici gostiteljici nepretrgano pet let. 3. Na nepretrgano prebivanje ne vplivajočasne odsotnosti do skupaj [...] ene odsotnosti do največ dvanajst zaporednih mesecev iz pomembnih razlogov, kot so nosečnost in rojstvo otroka, resna bolezen, študij ali poklicno usposabljanje ali napotitev v drugo državo članico ali v tretjo državo [...]“.

20 — Glej ugotovitveno navedbo Sodišča o tem v točki 39 navedene sodbe.

v zadevi pred predložitvenim sodiščem soočamo s položajem, v katerem ženska preneha delati za jasno razmejeno obdobje zaradi fizičnih in psihičnih omejitev zaradi nosečnosti.²¹ Poleg tega to obdobje sovпада z obdobjem, v katerem nosečnicam, ki so državljanke države članice gostiteljice, ni treba delati ali dejavno iskati dela.²²

25. Po drugi strani vlada Združenega kraljestva posebej poudarja tudi dejstvo, da so v členu 7(3) direktive o pravicah državljanov izrecno navedeni položaji, v katerih je zadevna oseba začasno nezmožna za delo zaradi bolezni ali nezgode, nosečnost pa med njimi ni navedena. Po njenem mnenju dejstvo, da direktiva izrecno ne ponuja zaščite v zvezi s tem pri nosečnosti in porodu, kaže na nameren ukrep zakonodajalca, da bi preprečil razlago, da gre pri zadevni določbi za tako zaščito. Po mnenju vlade Združenega kraljestva je to še zlasti očitno zato, ker so na stopnji obravnave v odborih pred Evropskim parlamentom poskušali vnesti omembo nosečnosti v člen 7(3) predloga Komisije, ki o tem ni govoril.²³

26. Previden bi bil pri kakršnem koli dokončnem sklepanju na tej podlagi.

27. V zvezi s tem bi rad poudaril da, kot je razvidno iz predloga Komisije²⁴ za direktivo o pravicah državljanov, ta ni bila namenjena zgolj ponavljanju določb, ki so že navedene v drugih direktivah in posebej v Direktivi 68/360/EGS.²⁵ To še zlasti velja za člen 7 direktive o pravicah državljanov. Nova direktiva je bila namenjena tudi temu, kot ugotavlja sama vlada Združenega kraljestva, da bi dali zakonsko podlago sodni praksi (kakršna je bila takrat) Sodišča na področju državljanstva Unije.²⁶ Takratna sodna praksa (niti Direktiva 68/360) se ni ukvarjala s posebnim vprašanjem nosečnosti v zvezi z določanjem obsega pojma delavec in pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici, ki je z njim tesno povezana.

28. Po mojem mnenju jasno izražen namen prvotnega predloga Komisije za novo direktivo o pravicah državljanov – vključiti obstoječe zakonodajne določbe in sodno prakso Sodišča v novo določbo – pomaga razložiti, zakaj ni predlagala vnosa izrecne omembe nosečnosti v člen 7(3) kot izjeme od splošnega pravila (iz člena 7(1)(a)), da mora za ohranitev statusa delavca obstajati delovno razmerje.²⁷ Glede na zadevni cilj ni presenetljivo, da ni bil predviden širši nabor situacij. Mogoče pa bi bile trditve vlade Združenega kraljestva prepričljivejše, če bi prvotni predlog Komisije izrecno vključeval omembo nosečnosti, ki bi jo v nadaljnjem zakonodajnem postopku odpravili.

29. Pri tem je treba opozoriti tudi na to, da je namen direktive o pravicah državljanov, kot je omenjeno zgoraj, sicer določiti pogoje, ki veljajo za uveljavljanje pravice do prostega gibanja, vendar pa ostaja dejstvo, da akt sekundarne zakonodaje ne more spremeniti pomena pojma delavec, ki je trdno zasidran v členu 45 PDEU, določbi primarnega prava. Poleg tega sprejetje takega pravnega akta Sodišču ne more preprečiti, da bi pojem „delavec“ v zvezi z novimi situacijami razlagalo in uporabljalo tako, kot je uporabljeno v členu 45 PDEU.

21 — Seveda je res, da je bilo takrat, ko je J. Saint Prix zaprosila za varstveni dodatek, obdobje, v katerem bi potrebovala pomoč, še neznano. Toda to ne spremeni dejstva, da se zadevno obdobje v nacionalnem postopku ujema z obdobjem, v katerem državljanki Združenega kraljestva v podobnem položaju ni treba delati ali iskati dela zaradi nosečnosti in poroda.

22 — Namen porodniškega dopusta je ravno zaščititi fizično in psihično stanje nosečnic pred porodom in po njem. Glej točko 44 mojih sklepnih predlogov, predstavljenih 26. septembra 2013 v zadevi Z (C-363/12, postopek pred Sodiščem je v teku).

23 — Dejansko je Odbor za pravice žensk in enake možnosti v zvezi s tem predlagal sprejetje posebne določbe glede nosečnosti. Glej Poročilo z dne 23. januarja 2003 o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (COM(2001) 257 – C5-0336/2001 – 2001/0111(COD)), Odbor za državljanske svoboščine in pravice, pravosodje in notranje zadeve. Toda to priporočilo se v nadaljnjem zakonodajnem postopku ni upoštevalo.

24 — COM(2001) 257 final, str. 13.

25 — Direktiva Sveta z dne 15. oktobra 1968 o odpravi omejitev gibanja in prebivanja v Skupnosti za delavce držav članic in za njihove družine (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 27). V skladu s sodbo Ziolkowski in Szeja, točka 37: „Iz uvodnih izjav 3 in 4 [d]irektive [o pravicah državljanov] je razvidno, da je njen cilj preseči tak sektorski in posamični pristop k pravici do prostega gibanja in prebivanja ter olajšati uresničevanje te pravice z enotnim pravnim aktom, ki kodificira in spreminja instrumente prava Unije, ki so obstajali pred to direktivo.“

26 — COM(2001) 257 final, str. 13.

27 — Prav tam, str. 33.

30. Preprosto povedano, vprašanje, ali se oseba šteje za delavca ali v kakšnih okoliščinah kdo ohrani navedeni status, je na koncu stvar primarnega prava. Odgovor ne more biti smiselno omejen z določbo sekundarne zakonodaje. Dobro je znano, da je treba sekundarno zakonodajo razlagati, če je mogoče, v skladu s primarno zakonodajo.²⁸ Namen tega je odpraviti nedoslednosti, ki bi lahko vplivale na veljavnost določb sekundarne zakonodaje. V skladu s tem je ustrezna oporna točka za ugotavljanje, ali bi morala J. Saint Prix obdržati status delavca v skladu s členom 7 direktive o pravicah državljanov, zlasti sodna praksa Sodišča v zvezi z določbo, ki je zdaj člen 45 PDEU.

31. Da bi se izognili takšni razlagi člena 45 PDEU, s katero bi s sodno razlago ustvarili novo kategorijo delavcev, je po mojem mnenju nujno, da je obravnava nosečnice v položaju J. Saint Prix vezana tudi na člen 7 direktive o pravicah državljanov. Kot sem že omenil, je pri tem člen 7(3)(a) navedene direktive zlasti pomemben, saj se konkretno nanaša na začasno nezmožnost za delo zaradi bolezni ali nezgode.

32. Res je, da je v skladu s sodno prakso, ki izvira iz sodbe v zadevi Webb²⁹, jasno, da se nosečnost ne sme obravnavati kot bolezen. Toda to razlikovanje je bilo določeno v okviru zaščite nosečnic pred nezakonitim odpuščanjem. Sodišče v resnici dosledno zavzema stališče – nedvomno zato, da bi posebej zaščitilo nosečnice in zagotovilo dejansko enakost³⁰ – da v nasprotju z boleznijo nosečnost sama po sebi ne more upravičiti odpuščanja (ali drugih vrst različne obravnave na delovnem mestu).³¹

33. V obravnavani zadevi se, nasprotno, ukvarjamo s položajem, v katerem bi *neenačenje* nosečnosti z boleznijo pomenilo, da pravo EU daje zaščito v primeru bolezni, v primeru nosečnosti pa ne. To bi jasno pomenilo kršenje načela nediskriminacije na podlagi spola.

34. Za utemeljitev si predstavljajmo, da bi bila J. Saint Prix – ali pa moški delavec prek agencije – začasno nezmožna delati ne zaradi nosečnosti, temveč zaradi bolezni. Zaradi nje ne bi bila zmožna delati nekaj mesecev, vendar bi delo nadaljevala, ko bi ji njeno stanje to omogočalo. Zdi se, da v teh okoliščinah ni veliko dvoma o tem, da bi J. Saint Prix v času, potrebnem za okrevanje, v skladu s členom 7(3)(a) direktive o pravicah državljanov obravnavali kot delavko. Po mnenju vlade Združenega kraljestva to ne velja, kadar ženska ni bolna (ali žrtev nezgode), temveč je noseča.

35. Ker lahko zanosijo samo ženske, bi razlaga člena 7(3) direktive o pravicah državljanov, podana ob upoštevanju člena 45 PDEU, ki bi vodila k izgubi statusa delavca zaradi začasne odsotnosti z dela zaradi fizičnih posledic visoke nosečnosti in poroda (posledic, ki jih je po mojem mnenju mogoče z lahkoto izenačiti s posledicami več bolezni, ki prizadenejo ženske in moške), v praksi ponujala manj zaščite ženskam kot moškim. Tak pristop bi bil, ne samo zaradi člena 23 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), v nasprotju z načelom nediskriminacije na podlagi spola. To zlasti velja zaradi ustaljenega načela, da manj ugodna obravnava zaradi nosečnosti pomeni – ne da bi bilo treba najti primerljivo osebo moškega spola – diskriminacijo na podlagi spola.³²

28 — Sodba z dne 13. decembra 1983 v zadevi Komisija proti Svetu (218/82, Recueil, str. 4063, točka 15). Glej tudi sodbi z dne 26. junija 2007 v zadevi Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi proti Conseil des ministres (C-305/05, ZOdl., str. I-5305, točka 28) in z dne 19. novembra 2009 v združenih zadevah Sturgeon in drugi (C-402/07 in C-432/07, ZOdl., str. I-10923, točka 48 in navedena sodna praksa).

29 — Sodba z dne 14. julija 1994 v zadevi Webb (C-32/93, Recueil, str. I-3567).

30 — Glej moje sklepe predloge v zadevi Z, točke od 44 do 46, za podrobnejšo obravnavo obsega zaščite nosečnic v skladu z zakonodajo EU in zlasti v skladu z Direktivo Sveta 92/85/EGS z dne 19. oktobra 1992 o uvedbi ukrepov za spodbujanje izboljšav na področju varnosti in zdravja pri delu nosečih delavk in delavk, ki so pred kratkim rodile ali dojijo (deseta posebna direktiva v smislu člena 16(1) Direktive 89/391/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 110, v nadaljevanju: direktiva o nosečih delavkah).

31 — Glej med drugim sodbo Webb, točka 26, ter sodbe z dne 30. junija 1998 v zadevi Brown (C-394/96, Recueil, str. I-4185, točka 18); z dne 4. oktobra 2001 v zadevi Tele Danmark (C-109/00, Recueil, str. I-6993, točki 26 in 27) in z dne 11. oktobra 2007 v zadevi Paquay (C-460/06, ZOdl., str. I-8511, točki 30 in 31). Glej tudi sodbo z dne 8. septembra 2005 v zadevi McKenna (C-191/03, ZOdl., str. I-7631, točka 45 in navedena sodna praksa). Dejansko je Sodišče odločilo, da zaščita nosečnic pred odpuščanjem velja za celotno obdobje porodniškega dopusta, ko se ta dopust konča, pa ni razloga za razlikovanje bolezni zaradi nosečnosti ali poroda od katere koli druge bolezni, in da za tako patološko stanje veljajo splošna pravila, ki se uporabljajo za primer bolezni. Zakonodaja EU torej ne preprečuje odpuščanj, ki so posledica odsotnosti zaradi bolezni zaradi nosečnosti ali poroda.

32 — Glej zlasti sodbo z dne 26. februarja 2008 v zadevi Mayr (C-506/06, ZOdl., str. I-1017, točka 46 in navedena sodna praksa). Temu načelu lahko sledimo nazaj do sodbe z dne 8. novembra 1990 v zadevi Dekker (C-177/88, Recueil, str. I-3941, točka 12).

36. Glede na to je nujno jasno opredeliti obseg zaščite, ki jo je treba nuditi nosečnicam v skladu s členom 7(3) direktive o pravicah državljanov.

3. Razmejitev obsega zaščite nosečnic

37. Da bi se izognili položaju, v katerem bi bil status delavca ohranjen za neomejeno obdobje pred porodom in po njem, menim, da bi moralečasne omejitve zaradi nosečnosti in poroda spadati na področje uporabe člena 7(3) direktive o pravicah državljanov, kar zadeva obdobje, v katerem fizično stanje zadevne ženske tej dejansko preprečuje delo. Če tega ne storimo, bi to pomenilo neupoštevanje namena direktive o pravicah državljanov, da se določijo pogoji, ki veljajo za uveljavljanje pravice do prostega gibanja.

38. Če želimo zagotoviti, da se člen 7(3) direktive o pravicah državljanov razlaga na način, ki je skladen s členom 18(1) PDEU in členom 21(2) Listine, ki prepovedujeta kakršno koli obliko diskriminacije na podlagi državljanstva, se zdi, da lahko edino ustrezno merilo za določanje obdobja, v katerem se lahko odsotnost s trga dela šteje za *razumno* – če uporabimo izraz, ki ga je Sodišče uporabilo v sodbi Orfanopoulos³³ – najdemo v nacionalni zakonodaji in, natančneje, domačih pravilih, ki veljajo za obdobje, v katerem nosečnicam ni treba delati ali dejavno iskati dela, ter v pravilih o socialni pomoči, ki je ženskam v zadevnem obdobju na razpolago.³⁴

39. Na tem mestu moram poudariti, da bi nezagotovitev primerljive zaščite za delavke migrantke pomenila diskriminacijo na podlagi državljanstva. Glede na to, da je v obdobju 11 tednov pred pričakovanim datumom poroda (in še 15 tednov po koncu nosečnosti) državljanka Združenega kraljestva ne le oproščena tega, da bi morala biti na razpolago za delo ali dejavno iskati delo, temveč je pod nekaterimi pogoji upravičena tudi do varstvenega dodatka za to obdobje, bi se morala ista pravila enako uporabljati tudi za žensko v položaju J. Saint Prix.

40. Toda kot je dobro znano, je lahko zaradi nosečnosti včasih preprečeno delo tudi v zgodnejši nosečnosti. Predpostavljati je treba, da bi bila v teh okoliščinah zadevna delavka, ki začasno ne bi bila na razpolago za delo zaradi nosečnosti, izenačena z osebo, ki je bolna (če bi ravnala v skladu z veljavnimi nacionalnimi postopki za dokazovanje, da je to res, na primer z zdravniškim potrdilom), in bi samodejno spadala na področje uporabe člena 7(3)(a) direktive o pravicah državljanov. Če to ne bi bilo podano, zgolj dejstvo, da je neka ženska noseča, ne bi omogočalo sklicevanja na navedeno določbo. Če bi zakonodajo razlagali tako, bi znova očitno kršili načelo nediskriminacije na podlagi spola.

41. Zato ugotavljam, da je treba člen 7(3)(a) direktive o pravicah državljanov glede na člen 45 PDEU razlagati tako, da ženska, za katero se lahko šteje, da je začasno nezmožna delati zaradi fizičnih omejitev v visoki nosečnosti, obdrži status delavke. Obdrži ga do takrat, ko je razumno, da se po rojstvu otroka vrne na delo ali da išče delo. Za zagotovitev spoštovanja načela nediskriminacije na podlagi državljanstva to obdobje ne sme biti krajše kot obdobje, predvideno v nacionalni zakonodaji, s katero je določeno obdobje, v katerem so nosečnice oproščene tega, da bi bile na razpolago za delo ali bi dejavno iskale delo.

42. Zdaj pa bi rad navedel še nekaj dodatnih ugotovitev.

33 — Glej sodbo Orfanopoulos in Olivieri, točka 50.

34 — Naj vseeno opozorim, da je diskrecijska pravica držav članic jasno zamejena z direktivo o nosečih delavkah, zlasti z njenim členom 8, ki kot sprejeto najkrajše obdobje določa, da so delavke, ki spadajo na področje uporabe te direktive, upravičene do neprekinjenega obdobja porodniškega dopusta, ki traja vsaj 14 tednov in je razporejen pred porodom in/ali po njem.

B – Posledice, če državljan Unije ne obdrži statusa delavca

43. Zdi se, da predložitveno sodišče v izhodišču predpostavlja, da če se J. Saint Prix ne obravnava kot „delavec“ za namene člena 7 direktive o pravicah državljanov, ne more zaprositi za varstveni dodatek ali ga prejeti v obdobju, v katerem je prenehala delati. Zdi se, da je to zato, ker naj ne bi več imela pravice prebivati v Združenem kraljestvu. Čeprav to vprašanje ni neposredno upoštevno za zadevo, ki jo obravnava predložitveno sodišče, je o tem na obravnavi na Sodišču potekala obširna razprava.

44. Z navedeno predpostavko predložitvenega sodišča se ne morem brezpogojno strinjati.

45. Najprej naj opozorim, da samo dejstvo, da je državljan Unije izgubil status delavca, ne pomeni, da vse pravice v zvezi z zadevnim statusom samodejno in takoj izginejo. To je prikazano v sodbi Trojani³⁵, v kateri je Sodišče med drugim ugotovilo, da ima država članica gostiteljica precejšnjo diskrecijsko pravico pri določanju, ali državljan druge države članice, ki prosi za socialno pomoč, izpolnjuje pogoje za pravico do prebivanja.³⁶ Toda ob upoštevanju temeljnega statusa državljanstva Unije v evropski strukturi je Sodišče v tem primeru vseeno odločilo, da ima lahko državljan Unije, ki nima pravice do prebivanja v državi članici gostiteljici v skladu z določbo, ki je zdaj člen 45 PDEU, vseeno – preprosto zato, ker je državljan Unije – pravico do prebivanja v tej državi v skladu z neposredno uporabo določbe, ki je zdaj člen 21(1) PDEU. Za uveljavljanje navedene pravice sicer veljajo „omejitve in pogoji“, kot je navedeno v zadevni določbi, vendar morajo pristojni nacionalni organi seveda zagotoviti, da se zadevne omejitve in pogoji uporabljajo skladno s splošnimi načeli prava EU, zlasti z načelom sorazmernosti.³⁷

46. To ustaljeno načelo je bilo nedavno znova poudarjeno v sodbi Brey³⁸, v kateri je Sodišče presojalo združljivost nacionalne zakonodaje, ki izključuje odobritev neke dajatve državljanu druge države članice, ki ni ekonomsko dejaven. V sodbi Brey je poseben pomen pripisalo omejitvam, ki jih predstavlja prosto gibanje kot temeljno načelo prava EU za diskrecijsko pravico držav članic (vključno s pravico do odstranitve z nacionalnega ozemlja) v zvezi s tujimi državljani EU.

47. Pomembno je, da se navedena diskrecijska pravica ne sme uporabiti na način, ki bi ogrozil glavni cilj direktive o pravicah državljanov, in sicer omogočiti in okrepiti uveljavljanje primarne pravice državljanov Unije – pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – in praktično učinkovitost navedene direktive.³⁹ Res je seveda, da lahko za uveljavljanje pravice do prebivanja v drugi državi članici veljajo omejitve, upravičene z legitimnimi interesi zadevne države (kot je zaščita državne blagajne). Toda Sodišče je odločno zavrnilo možnost uporabe takih legitimnih interesov, če bi bilo ogroženo temeljno načelo prostega gibanja. Navedeno temeljno načelo bi bilo ogroženo, če bi pogoje iz člena 7(1)(b) direktive o pravicah državljanov široko razlagali.⁴⁰ V skladu z navedeno določbo imajo ekonomsko nedejavni državljani EU (se pravi osebe, ki ne delajo ali niso samozaposlene v državi članici gostiteljici) pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici, če imajo zadostna sredstva, da ne postanejo breme sistema socialne pomoči v zadevni državi v času svojega prebivanja v njej.

48. Sodišče je v sodbi Brey odločilo tudi, da morajo pristojni nacionalni organi celovito presoditi dejanske okoliščine v vsakem primeru posebej – ob upoštevanju načela sorazmernosti – da bi ugotovili, ali bi lahko odobritev dajatve pomenila nerazumno breme za sistem socialne pomoči v državi članici gostiteljici kot celoto v smislu člena 7(1)(b) direktive o pravicah državljanov. Sodišče je znova poudarilo ustaljeno načelo, da – zlasti kadar so težave upravičenca začasne – direktiva

35 — Sodba z dne 7. septembra 2004 v zadevi Trojani (C-456/02, ZOdl., str. I-7573).

36 — Sodba Trojani, točka 45.

37 — Prav tam, točka 46. Glej tudi sodbi z dne 17. septembra 2002 v zadevi Baumbast in R (C-413/99, Recueil, str. I-7091, točka 91 in navedena sodna praksa) ter z dne 19. oktobra 2004 v zadevi Zhu in Chen (C-200/02, ZOdl., str. I-9925, točka 32).

38 — Glej sodbo Brey, točka 70, in opombo 16 zgoraj.

39 — Prav tam, točka 71.

40 — Prav tam, točka 70.

o pravicah državljanov temelji na predpostavki, da v zvezi s socialno pomočjo obstaja neka solidarnost med državljani različnih držav članic.⁴¹ Dejansko zgolj dejstvo, da državljan druge države članice prejema socialno pomoč, samo po sebi ne zadostuje kot dokaz, da pomeni nerazumno breme za sistem socialne pomoči države članice gostiteljice.⁴²

49. Če izhajam iz tega sklepanja – in če to potrdi predložitveno sodišče – trdim, da v okoliščinah iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, se pravi, kadar se za žensko v položaju J. Saint Prix lahko šteje, da je začasno nezmožna delati zaradi nosečnosti in zato vloži prošnjo za posebno denarno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki, kot je varstveni dodatek, ta ženska ne bi smela samodejno izgubiti pravice do prebivanja zaradi začasnih finančnih težav. Ob upoštevanju dikcije Sodišča v zvezi s tem v sodbi Brey moram ugotoviti tudi, da iz golega dejstva, da je nosečnica zaprosila za dajatev, kot je varstveni dodatek, ne izhaja samodejno, da nima več zadostnih sredstev za prebivanje v državi članici gostiteljici. To še bolj velja, če upoštevamo, da so težave s preživljanjem, ki jih je imela J. Saint Prix,časne in da je zato socialna pomoč potrebna samo za omejeno obdobje, ki obenem tudi sovпада z obdobjem običajnega porodniškega dopusta državljanek Združenega kraljestva, v katerem jim ni treba biti na razpolago za delo ali dejavno iskati delo.

50. V nasprotju z okoliščinami v zadevi, ki jo obravnava predložitveno sodišče, v zadevi Brey po mojem mnenju ne bi mogli enako lahko priti do podobne ugotovitve. V njej bi namreč plačevanje zadevne dajatve pomenilo dogodek, ki bi se neomejeno ponavljal v okoliščinah, v katerih zadevna oseba ne bi bila več nikakor znatneje ekonomsko dejavna. Kot sem razložil že drugje⁴³, je namen člena 7(1)(b) direktive o pravicah državljanov preprečiti, da bi ekonomsko nedejavni državljani Unije uporabljali sistem socialnega varstva države članice gostiteljice za financiranje svojega preživljanja v začetnem obdobju prebivanja v tej državi članici.

51. Zavedati pa se je treba, da je to, kaj lahko pomeni nerazumno breme za sistem socialne pomoči države članice gostiteljice, gledano v celoti, vprašanje, o katerem (celovito) presojaajo nacionalni organi.⁴⁴ Ne glede na to razmejitev nalog med Evropsko unijo in njenimi državami članicami moram priznati, da si težko predstavljam situacijo, v kateri bi odobritev dajatve, kot je varstveni dodatek, ženski v položaju J. Saint Prix, pomenila tako breme. Glede na začasnost težav in omejeno obdobje, za katero je bila vložena prošnja za dajatev, bi bila kakršna koli druga ugotovitev v nasprotju z načelom sorazmernosti, kar je treba pri zadevni presoji ustrezno upoštevati.

52. Pri tem ni mogoče kategorično izključiti, da je za preprečevanje „dajatvenega turizma“ morda potrebna večja omejitev pri ekonomsko nedejavnih državljanih Unije, ki niso nikoli vzpostavili povezave z družbo v državi članici gostiteljici tako, da bi tam delali ali plačevali davke. Vendar pa menim, da taka omejitev ni upravičena ali sorazmerna, če je ženska, kot v tem primeru, dejansko uveljavila svojo pravico do prostega gibanja in je v državi članici gostiteljici opravljala dejansko gospodarsko dejavnost, preden je zanosila in zaprosila za dajatev za omejeno obdobje pred vrnitvijo na trg dela.

41 — Sodba Brey, točka 72 in navedena sodna praksa. Dejansko je Sodišče to ugotovilo že v sodbi z dne 20. septembra 2001 v zadevi Grzelczyk (C-184/99, Recueil, str. I-6193, točka 44). Opozoriti je treba tudi, da je ta ugotovitev podkrepljena z uvodno izjavo 16 direktive o pravicah državljanov. V njej so naštetá upoštevna merila za ugotavljanje nerazumnosti bremena, ki ga pomeni zadevni državljan Unije. Med njimi so začasnost težav, trajanje prebivanja, osebne okoliščine in višina odobrene pomoči.

42 — Sodba Brey, točka 75.

43 — Glej točko 38 mojih sklepnih predlogov v zadevi Brey.

44 — Sodba Brey, točka 77.

III – Predlog

53. Ob upoštevanju navedenih ugotovitev Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je postavilo Supreme Court of the United Kingdom, odgovori:

Člen 7(3)(a) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja 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 je treba glede na člen 45 PDEU razlagati tako, da ženska za katero se lahko šteje, da je začasno nezmožna delati zaradi fizičnih omejitev v visoki nosečnosti, obdrži status delavca. Obdrži ga do takrat, ko je zanj razumno, da se po rojstvu otroka vrne na delo ali da išče delo. Za zagotovitev spoštovanja načela nediskriminacije na podlagi državljanstva to obdobje ne sme biti krajše kot obdobje, predvideno v nacionalni zakonodaji, s katero je določeno obdobje, v katerem so nosečnice oproščene tega, da bi bile na razpolago za delo ali bi dejavno iskale delo.