



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 12. prosinca 2013.¹

Predmet C-507/12

Jessy Saint Prix
protiv
Secretary of State for Work and Pensions

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court of the United Kingdom)

„Sloboda kretanja radnika – Članak 45. UFEU-a – Diskriminacija na temelju nacionalnosti – Diskriminacija na temelju spola – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 71. stavci 1. i 3. – Definicija pojma ‚radnik‘ – Pravo na boravak – Državljanica Unije koja je privremeno prestala raditi zbog trudnoće i poroda – Dodatak na prihod – Dostatna sredstva – Proporcionalnost“

1. Građanka Unije, koja boravi i radi u državi članici Unije koja nije njezina, privremeno je prestala raditi zbog teškoća koje su joj izazivale kasnije faze trudnoće i razdoblje neposredno nakon poroda. Nakon toga se prijavila za dodatak na prihod, posebnu novčanu pomoć na koju se ne plaćaju doprinosi, tijekom razdoblja u kojem državljanke države članice u kojoj ona boravi nisu obvezne raditi ni aktivno tražiti posao. Njezinu su prijavu odbile nadležne nacionalne institucije. Treba li je, u tim okolnostima, tretirati kao ‚radnika‘ prema članku 45. UFEU-a i, posebno, primjenjuje li se na njezin slučaj članak 7. Direktive 2004/38/EZ² (‚Direktiva o pravima građana‘)?

2. Smatram da na ovo pitanje svakako treba potvrdno odgovoriti. Kako ću pokušati objasniti u nastavku, drugačijim tumačenjem članka 7. Direktive o pravima građana zanemarilo bi se ne samo načelo zabrane diskriminacije na temelju nacionalnosti, nego i načelo zabrane diskriminacije na temelju spola; oba nedvojbeno predstavljaju temeljna prava EU-a.

I – Činjenice, postupak i upućena pitanja

3. J. Saint Prix francuska je državljanka koja je neprekidno boravila u Ujedinjenoj Kraljevini od 10. srpnja 2006. U razdoblju od rujna 2006. do kolovoza 2007. radila je na različitim poslovima, ponajviše kao pomoćnik u nastavi. Potom je upisala poslijediplomski studij vezan uz vlastita radna iskustva u području obrazovanja. U veljači 2008. prekinula je studij zbog trudnoće.

¹ — Izvorni jezik: engleski

² — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavlja ju izvan snage Direktive 64/221/EEC, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004 L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.).

4. J. Saint Prix je tada počela tražiti posao u srednjim školama. Budući da ga nije uspjela naći, preko agencije je prihvatila posao u ustanovi predškolskog odgoja gdje je radila nekoliko mjeseci. Do 12. ožujka 2008., tj. 12 tjedana prije predviđenog datuma poroda, prestala je raditi u ustanovi predškolskog odgoja jer joj je to postalo prenaporno. Potom je nekoliko dana tražila manje zahtijevan posao, ali bez uspjeha.

5. Dana 18. ožujka 2008., na savjet svog liječnika, prijavila se za dodatak na prihod („income support“), posebnu novčanu pomoć na koju se ne plaćaju doprinosi³. Njezina je prijava odbijena jer je prema relevantnom nacionalnom zakonodavstvu „izgubila pravo na boravak u Ujedinjenoj Kraljevini“, što je preduvjet za dobivanje dodatka na prihod. Čini se da su sve stranke suglasne da je podnijela prijavu unutar razdoblja od 11 tjedana prije predviđenog datuma poroda.

6. Dijete J. Saint Prix rođeno je 21. svibnja 2008. Otprilike tri mjeseca nakon poroda J. Saint Prix nastavila je raditi.

7. J. Saint Prix podnijela je tužbu First Tier Tribunalu protiv odluke kojom je odbijen njezin zahtjev za dodatak na prihod. Njezina je tužba usvojena presudom donesenom 4. rujna 2008. Protiv te je presude Secretary of State for Work and Pensions (državni tajnik za rad i mirovine) podnio žalbu Upper Tribunalu, koji ju je usvojio presudom od 7. svibnja 2010. J. Saint Prix je potom podnijela žalbu Court of Appeal protiv presude Upper Tribunal. Nakon što je taj sud njezinu žalbu odbacio kao nedopuštenu, podnijela je novu žalbu pred Supreme Court of the United Kingdom („Supreme Court“).

8. Suočivši se s dvojabama o pravilnom tumačenju članka 7. Direktive o pravima državljana, Supreme Court je odlučio prekinuti postupak i Sudu Europske unije uputiti sljedeća pitanja:

- „1. Treba li pravo na boravak, koje ‚radniku‘ jamči članak 7. Direktive o pravima državljana, tumačiti na način da se primjenjuje samo na osobe koje su (i) u postojećem radnom odnosu, (ii) (barem u određenim okolnostima) traže posao, ili (iii) su obuhvaćene člankom 7. stavkom 3., ili taj članak treba tumačiti na način da ne stvara prepreku prepoznavanju i drugih osoba kao ‚radnika‘ u tom cilju?
2. (i) Prema potonjoj pretpostavci, proširuje li se ono i na ženu koja je legitimno prestala raditi, ili tražiti posao, zbog tjelesnih ograničenja povezanih sa zadnjim stupnjevima trudnoće (i posljedicama poroda)?
- (ii) Ako je tomu tako, ima li ona pravo na koristi koje pruža definicija nacionalnog prava o tome kada je legitimno prestati raditi ili tražiti posao?“

9. J. Saint Prix, AIRE Centre⁴ i nadzorni organ EFTA-e, kao i vlade Poljske i Ujedinjene Kraljevine, te Komisija, podnijeli su svoja pisana očitovanja, te su ih – svi osim poljske vlade – usmeno iznijeli na raspravi od 14. studenoga 2013.

3 — Dodatak na prihod je pomoć koju osobe koje borave u Ujedinjenoj Kraljevini mogu primati ako nemaju nikakav ili imaju nizak dohodak, ako rade manje od 16 sati tjedno i nisu prijavljene kao nezaposlene. Također, moraju potpadati u jednu od posebnih kategorija osoba. Jednu od tih kategorija čine trudnice te, u nekim slučajevima, osobe koje ne mogu raditi zbog bolesti ili invaliditeta.

4 — AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) je dobrotvorna organizacija koja pruža besplatne pravne savjete u području europskog prava o ljudskim pravima i pravu EU-a. Odobreno joj je da se pojavi na raspravi pred Supreme Courtom.

II – Analiza

A – Građanin Unije u položaju J. Saint Prix trebao bi zadržati status radnika

10. U zahtjevu za prethodnu odluku stoji da, prema zakonodavstvu Ujedinjene Kraljevine, trudnica u razdoblju od 11 tjedana do predviđenog datuma poroda – a državljanka je Ujedinjene Kraljevine – nije dužna biti dostupna za rad ni aktivno tražiti posao. Nakon poroda prihvatljivo razdoblje odsutnosti s tržišta rada iznosi 15 tjedana⁵. Ako ispunjava predviđene uvjete, državljanka Ujedinjene Kraljevine tijekom tog razdoblja također ima pravo i na dodatak na prihod.

11. Tu mogućnost nemaju državljani drugih država članica, kao što je J. Saint Prix, osim ako se na njih može primijeniti članak 7. Direktive o pravima građana koji uređuje pravo državljanina Unije na boravak na državnom području drugih država članica dulje od tri mjeseca⁶. Osim okolnosti (uključujući pravo na boravak radnika i samozaposlenih osoba) predviđenih člankom 7. stavkom 1., ovdje su posebno značajne i okolnosti navedene u članku 7. stavku 3. U takvim okolnostima državljani Unije koji nisu više u radnom odnosu niti su samozaposleni ipak zadržavaju status radnika. U takve okolnosti spada i privremena nesposobnost za rad kao posljedica bolesti ili nesreće. Međutim, u članku 7. stavku 3. ne spominje se trudnoća. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, J. Saint Prix – koja je bila trudna u odnosno vrijeme – mogla je dobiti dodatak na prihod samo ako je se moglo smatrati radnikom u odnosnom razdoblju.

12. Iz navedenog zaključujem da, s obzirom na postavljena pitanja, sud koji je uputio zahtjev želi u biti utvrditi može li se ženu u položaju u kakvom je bila J. Saint Prix smatrati radnikom prema članku 7. Direktive o pravima državljanina.

13. Kako bih odgovorio na to pitanje, prvo ću istražiti relevantne primjere iz prakse Suda iz područja slobode kretanja radnika. Potom ću – u svjetlu te sudske prakse – nastojati utvrditi ispravno tumačenje članka 7. Direktive o pravima državljanina uz poseban osvrt na navode vlade Ujedinjene Kraljevine.

1. Praksa Suda

14. Sudskom je praksom utvrđeno da pojam radnik treba široko tumačiti⁷ iz razloga što se time povećava opseg jedne od temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom⁸.

5 — Tih 26 tjedana (11 tjedana prije i 15 tjedana poslije poroda) predstavlja razdoblje trajanja rodiljnog dopusta u Ujedinjenoj Kraljevini.

6 — U članku 7. Direktive o pravima građana stoji: „1. Svi građani Unije imaju pravo boravka na području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako: a) su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu; ili b) imaju dovoljno sredstava za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi pali na teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog boravka, te imaju sveobuhvatno zdravstveno osiguranje u državi članici domaćinu ... 3. U smislu stavka 1. točke (a) građani Unije koji više nisu radnici ili samozaposlene osobe zadržavaju status radnika ili samozaposlene osobe ako su: (a) privremeno nesposobni za rad zbog bolesti ili nesreće; (b) propisno prijavljeni kao nesvojevoljno nezaposleni nakon što su dulje od godinu dana bili zaposleni, te su se prijavili kao tražitelji zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje.“

7 — Za rane primjere ovog pravila, vidjeti, među ostalim, predmet 139/85, Kempf [1986] ECR 1741, t. 13.; predmet 66/85, Lawrie-Blum [1986] ECR 2121, t. 16. Također vidjeti predmet 197/86, Brown [1988] ECR 3205, t. 21.; predmet C-292/89, Antonissen [1991] ECR I-745, t. 11.; predmet C-3/90, Bernini [1992] ECR I-1071, t. 14.; predmet C-413/01, Ninni-Orasche [2003] ECR I-13187, t. 23.; i noviji predmet C-46/12 LN [2013] ECR I-0000, t. 39.

8 — Kempf, t. 13., i Lawrie-Blum, t. 16.

15. U skladu s tim, i na radnika migranta koji je zaposlen u državi članici domaćinu primjenjuje se članak 45. UFEU-a⁹. Načelo je stoga da se osoba tijekom trajanja zaposlenja smatra radnikom¹⁰. Međutim, Sud je više puta zaključio da prava radnika migranta ne ovise nužno o stvarnom i kontinuiranom postojanju radnog odnosa. Štoviše, radnicima migrantima zajamčena su određena prava koja proizlaze iz statusa radnika čak i kad više nisu u radnom odnosu. U ta prava pripada i pravo na socijalno osiguranje u državi članici domaćinu¹¹.

16. U vezi s tim, skrećem pozornost na činjenicu da se, prema utvrđenoj sudskoj praksi, člankom 45. UFEU-a – i osobito njegovim stavkom 3. točkom (d) – jamči pravo radnika da se zadrži na državnom području države članice nakon što je tamo bio zaposlen. Tako je, u predmetu Lair¹² Sud zaključio da se radnika migranta koji je svojevremeno prestao raditi kako bi upisao sveučilišni studij povezan s njegovom dotadašnjom strukom treba smatrati radnikom. Svjestan teškoća pri pronalaženju novog zaposlenja nakon nesvojevremene prestanka radnog odnosa, Sud je također zaključio da se kriteriji za ocjenu postojanja veze između dotadašnje struke i upisanog studija ne mogu primijeniti u slučajevima kada potreba za prekvalifikacijom nije posljedica vlastitog izbora odnosno osobe¹³.

17. Još zanimljivije, Sud je u predmetu Orfanopoulos¹⁴ potvrdio da se na građanina Unije koji je radio u državi članici domaćinu, te tako tamo stekao status radnika migranta, primjenjuje članak 45. UFEU-a, kao i zakonodavstvo usvojeno u skladu s tim člankom, i tijekom izdržavanja zatvorske kazne. Dakle, u osnovi zatvorenik koji je bio zaposlen prije izdržavanja zatvorske kazne ne smije se smatrati nedostupnim tržištu rada države članice domaćina pod uvjetom da nađe zaposlenje u *razumnom* roku nakon prestanka zatvorske kazne¹⁵.

18. U ovom predmetu nije sporno da je J. Saint Prix imala status radnika u skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom (a) Direktive o pravima građana do ožujka 2008., kada je prestala raditi zbog teškoća izazvanih trudnoćom. J. Saint Prix se ipak zadržala na području države članice domaćina i u razdoblju u kojem nije radila, da bi tri mjeseca nakon poroda ponovno nastavila raditi. Sve su stranke u postupku zauzele stajalište da bi se, s obzirom na okolnosti, samo vrlo uskim tumačenjem članka 45. UFEU-a i članka 7. Direktive o pravima građana moglo opravdati oduzimanje statusa radnika J. Saint Prix. To bi bilo u suprotnosti s gore navedenom praksom Suda.

19. Moram se suglasiti s ovom konstatacijom. Ako bi se J. Saint Prix oduzeo status radnika, postojeće bi se zakonodavstvo tumačilo u suprotnosti s ciljem Direktive o pravima državljana da se osigura primjena primarnog i individualnog prava – koje svim državljanima Unije izravno jamči Ugovor – pravo slobodnog kretanja i boravka na području država članica¹⁶. Stoga smatram da bi se J. Saint Prix trebala tretirati kao radnik i u pogledu razdoblja tijekom kojeg nije radila. Uostalom, doista se koristila svojim pravom slobodnog kretanja te radila u državi članici domaćinu prije nego što je zatrudnjela.

20. Međutim, ne mogu se suglasiti s tumačenjem članka 7. Direktive o pravima građana koje su predložili J. Saint Prix, AIRE Centre i Komisija glede članka 7. Direktive o pravima građana. Oni u biti tvrde – slično činjenicama u predmetu Orfanopoulos – da žena u položaju J. Saint Prix nije trajno napustila tržište rada pa bi se, stoga, na nju trebalo primijeniti opće pravilo o pravu boravišta u trajanju dužem od tri mjeseca (kako stoji u članku 7. stavku 1. točki (a)). Iako bi svakako bilo primamljivo izravno upotrijebiti logiku Suda iz predmeta Orfanopoulos na sadašnji predmet, smatram

9 — Vidjeti predmet C-379/11, Caves Krier Frères [2012] ECR I-0000, t. 26. i navedena sudska praksa.

10 — Za uvid u relevantne kriterije postojanja/nepostojanja radnog odnosa, vidjeti, među ostalim, LN, t. 40. i 41. i navedenu sudsku praksu.

11 — Predmet 39/86, Lair [1988] ECR 3161, t. 31. do 39. U vezi s pravima proizašlima na temelju prethodnog radnog odnosa, vidjeti predmet C-228/07, Petersen [2008] ECR I-6989, t. 49. i navedenu sudsku praksu.

12 — Vidjeti bilješku 11.

13 — Lair, osobito točke 37. i 39.

14 — Spojeni predmeti C-482/01 i C-493/01, Orfanopoulos i Oliveri [2004] ECR I-5257.

15 — Orfanopoulos i Oliveri, t. 50. i navedena sudska praksa. Vidjeti također, analogno, Antonissen, t. 21. i 22.

16 — Vidjeti noviji predmet, C-140/12, Brey [2013] ECR I-0000, t. 53. Vidjeti također predmet C-127/08, Metock i ostali [2008] ECR I-6241, t. 59. i 82.; predmet C-162/09, Lassal [2010] ECR I-9217, t. 30.; i predmet C-434/09, McCarthy [2011] ECR I-3375, t. 28.

da se promjene u zakonodavstvu koje su se otada dogodile ne trebaju zanemariti. Naime, sada postoji sekundarno zakonodavstvo (Direktiva o pravima državljana) koje određuje uvjete u vezi s primjenom prava na slobodu kretanja, što nije bio slučaj u vrijeme predmeta Orfanopoulos¹⁷. Pravo na boravište u trajanju duljem od tri mjeseca izravno je uređeno člankom 7. Direktive o pravima građana.

21. Iako je J. Saint Prix samo privremeno izbivala s tržišta rada, tijekom tog se razdoblja nije bavila nikakvim smislenim ekonomskim aktivnostima (kao što bi bio slučaj s nekim tko je bolestan ili je pretrpio nesreću). Zato smatram da je najprimjerenije na slučaj J. Saint Prix primijeniti iznimku od općeg pravila iz članka 7. stavka 3. točke (a), koja se odnosi na privremenu nesposobnost za rad zbog bolesti ili nesreće.

22. Međutim, time dolazimo do sljedećeg pitanja: kako se ovakvo stajalište može pomiriti s činjenicom da se u članku 7. stavku 3. Direktive o pravima građana – koji uređuje uvjete za zadržavanje statusa radnika ako odnosna osoba nije angažirana ni u kakvim ekonomskim aktivnostima (bilo da je u radnom odnosu ili samozaposlena) – trudnoća izričito ne spominje? Da bih odgovorio na to pitanje, u nastavku ću se baviti navodima vlade Ujedinjene Kraljevine.

2. Navodi vlade Ujedinjene Kraljevine

23. Za razliku od drugih stranaka u postupku, vlada Ujedinjene Kraljevine pridaje osobitu važnost dvama elementima koji, po njezinom mišljenju, pobijaju stajalište da se J. Saint Prix treba smatrati radnikom. S jedne strane, smatra da je položaj J. Saint Prix usporediv s okolnostima u predmetu Dias¹⁸, u kojem je (za razliku od sadašnjeg predmeta) Sud preispitao uvjete za dobivanje trajnog prava boravka prema članku 16. Direktive o pravima građana¹⁹. Iako se to pitanje nije pojavilo u postupku pred Sudom u predmetu Dias, tužiteljica nije imala status radnika – o čemu se nije izravno raspravljalo pred Sudom – u državi članici domaćinu tijekom razdoblja u kojem nije radila kako bi se brinula o svojem malom djetetu, a koje je započelo nakon završetka njezinog rodiljnog dopusta²⁰.

24. Ne mogu prihvatiti da je predmet Dias usporediv s ovim. Dapače, ta se dva predmeta jasno razlikuju po činjeničnom stanju. U predmetu Dias majka je s tržišta rada izbivala dulje nego što je to bilo medicinski potrebno. Sud koji je uputio zahtjev je, u tom smislu, istaknuo da i očevi i majke mogu ostati kod kuće da bi se brinuli o djeci. U ovom je predmetu, pak, riječ o ženi koja je prestala raditi točno određeno vremensko razdoblje zbog fizičkih i psihičkih teškoća koje joj je izazvala trudnoća²¹. Osim toga, to se razdoblje poklapa s razdobljem tijekom kojeg trudnice koje su državljanke države članice domaćina nisu obvezne raditi niti aktivno tražiti posao²².

17 — Brey, t. 53. Vidjeti također McCarthy, t. 33. i spojene predmete C-424/10 i C-425/10, Ziolkowski i Szeja [2011] ECR I-14035, t. 36. i 40.

18 — Predmet C-325/09 [2011] ECR I-6387.

19 — U članku 16. stoji: "1. Građanin Unije koji je pet godina neprekidno zakonito boravio u državi članici domaćinu, ondje ima pravo stalnog boravišta... 2. Stavak 1. primjenjuje se i na članove obitelji koji nisu državljani države članice, a koji su zakonito boravili s građaninom Unije u državi članici domaćinu u neprekidnom razdoblju od 5 godina. 3. Na neprekinutost boravišta ne utječe privremena odsutnost koja ne prelazi ukupno šest mjeseci u godinu dana ili dulja odsutnost zbog obvezne vojne službe ili jedna odsutnost od najviše 12 uzastopnih mjeseci zbog važnih razloga poput trudnoće ili rođenja djeteta, ozbiljnih bolesti, školovanja ili strukovnog osposobljavanja ili premještanja u drugu državu članicu ili treću državu..."

20 — Vidjeti deklaratorni navod Suda o tome u točki 39. te presude.

21 — Točno je da je u trenutku kad se J. Saint Prix prijavila za dodatak na prihod duljina trajanja razdoblja tijekom kojega će joj trebati pomoć bila nepoznata. Međutim, to ne mijenja činjenicu da se trajanje razdoblja utvrđeno u postupku pred nacionalnim sudom podudara s razdobljem tijekom kojeg državljanke Ujedinjene Kraljevine u sličnom položaju nisu obvezne raditi ni tražiti posao zbog trudnoće i poroda.

22 — Svrha je rodiljnog dopusta zaštititi žene, fizički i psihički, u razdoblju prije i poslije poroda. Vidjeti točku 44. mojeg mišljenja u predmetu C-363/12, Z, koji je trenutno u tijeku pred Sudom.

25. S druge strane, vlada Ujedinjene Kraljevine posebno ističe činjenicu da članak 7. stavak 3. Direktive o pravima građana iscrpno navodi situacije u kojima su osobe privremeno nesposobne za rad zbog bolesti ili nesreće, ali ne spominje trudnoću. Smatra da zakonodavac nije izričito naveo trudnoću i porod upravo iz razloga da se članak ne bi u tom smislu tumačio. Vlada Ujedinjene Kraljevine smatra da je to osobito vidljivo iz činjenice da se tijekom rasprave pred odborima Europskog parlamenta trudnoća pokušala uvrstiti u članak 7. stavak 3. Komisijinog prijedloga, koji takvo što nije sadržavao²³.

26. Na temelju toga ne bih donosio nikakve konačne zaključke.

27. U tom bih smislu naglasio, što je i vidljivo iz Komisijinog prijedloga Direktive o pravima građana²⁴, da cilj direktive nije bio samo preuzeti odredbe koje su već postojale u drugim direktivama, točnije, odredbe iz Direktive 68/360/EEZ²⁵. To se posebno odnosi na članak 7. Direktive o pravima građana. Kako i vlada Ujedinjene Kraljevine navodi, cilj je nove direktive također bio i da zaključke iz postojeće prakse Suda, u području građanstva Unije, uvrsti u zakonodavstvo²⁶. Ta se sudska praksa nije bavila posebnim pitanjem trudnoće (uostalom, kao ni Direktiva 68/360) u kontekstu definiranja pojma radnik i prava na boravište u državi članici domaćinu, s čime je blisko povezana.

28. Smatram da navedeni cilj izvornog Komisijinog prijedloga Direktive o pravima građana – da objedini postojeće zakonodavstvo i praksu Suda – može objasniti zašto ista izričito ne spominje trudnoću u članku 7. stavku 3. kao iznimku općem pravilu (navedenom u članku 7. stavku 1. točki (a)) da status radnika ovisi o postojanju zaposlenja²⁷. S obzirom na to, nije neobično što u članku nije naveden veći broj posebnih situacija. Međutim, o navodima vlade Ujedinjene Kraljevine bi se možda i moglo raspravljati da je trudnoća bila navedena u izvornom Komisijinom prijedlogu, a potom uklonjena u nastavku zakonodavnog postupka.

29. Ovdje treba naglasiti da, iako Direktiva o pravima građana ima cilj, kako je gore navedeno, odrediti uvjete primjene prava na slobodu kretanja, činjenica je da se aktom sekundarnog zakonodavstva ne može mijenjati značenje pojma radnik, koji je jasno definiran u članku 45. UFEU-a, aktu primarnog zakonodavstva. Nadalje, postojanje takvog pravnog akta ne može spriječiti Sud da pojam „radnik“ tumači i primjenjuje na nove situacije u skladu s člankom 45. UFEU-a.

30. Jednostavno rečeno, smatra li se netko radnikom i u kojim okolnostima ima pravo zadržati taj status, u konačnici je pitanje primarnog zakonodavstva. Odredba sekundarnog zakonodavstva ne može smisleno ograničiti odgovor na to pitanje. Dapače, kao što je dobro poznato, sekundarno se zakonodavstvo treba, koliko je god moguće, tumačiti u skladu s primarnim zakonodavstvom²⁸. Cilj je toga spriječiti da eventualna neusklađenost odredbi sekundarnog zakonodavstva utječe na njihovu valjanost. Stoga je praksa Suda vezana uz sadašnji članak 45. UFEU-a relevantan sadržaj prema kojem se treba razmatrati pitanje treba li J. Saint Prix zadržati status radnika u skladu s člankom 7. Direktive o pravima građana.

23 — Odbor za prava žena i ravnopravnost spolova predlagao je uvrštavanje posebne odredbe u vezi s trudnoćom. Vidjeti Izvješće od 23. siječnja 2003. o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području država članica (COM(2001) 257 – C5-0336/2001 – 2001/0111(COD)), Odbor za građanske slobode i prava, pravosuđe i unutarnje poslove. Taj prijedlog, međutim, nije ponovljen u nastavku zakonodavnog postupka.

24 — COM(2001) 257 *final*, str. 13.

25 — Direktiva Vijeća 68/360/EEZ od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka u Zajednici za radnike država članica i članove njihovih obitelji (SL, posebno englesko izdanje 1968(II), str. 485.). Prema presudi u predmetu Ziolkowski i Szeja, t. 37.: „Iz uvodnih izjava 3. i 4. preambule [Direktive o pravima građana] očito je da je cilj [tog akta] stati na kraj nesustavnom i sektorskom pristupu pitanju slobode kretanja i boravišta kako bi se osigurala primjena tog prava kroz jedinstven zakonodavni akt koji kodificira i revidira pravne instrumente [Europske unije] koji su prethodili direktivi.”

26 — COM(2001) 257 *final*, str. 13.

27 — *Ibid.*, str. 33.

28 — Predmet 218/82, Komisija/Vijeće [1983] ECR 4063, t. 15. Vidjeti također predmet C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* i ostali [2007] ECR I-5305, t. 28. i spojene predmete C-402/07 i C-432/07, *Sturgeon* i ostali [2009] ECR I-10923, t. 48. i navedena sudska praksa.

31. Kako bi se izbjeglo da se sudskim tumačenjem članka 45. UFEU-a stvori nova kategorija radnika, smatram nužnim da se tretman trudnice u položaju J. Saint Prix također poveže s člankom 7. Direktive o pravima građana. Kao što sam već naveo, tu je posebno važan članak 7. stavak 3. točka (a) te direktive, s obzirom na to da ukazuje upravo na situacije privremene nesposobnosti za rad zbog bolesti ili nesreće.

32. Prihvaća se da se, prema presudi u predmetu Webb²⁹, trudnoća ne smatra bolešću. Međutim, to je razlikovanje istaknuto kako bi se trudnice zaštitile od nezakonitog otkaza. Uistinu, Sud je u više navrata zaključio – zacijelo kako bi posebno zaštitio trudnice, a time dao doprinos i sadržajnoj jednakosti općenito³⁰ – da, za razliku od bolesti, sama trudnoća ne može biti razlog za otkaz (ili za druge oblike nejednakog tretmana na radnom mjestu)³¹.

33. S druge strane, u sadašnjem predmetu imamo slučaj u kojem bi, ako trudnoću *ne* izjednačimo s bolešću, nastala situacija da pravo EU-a pruža zaštitu u slučaju bolesti, ali ne i trudnoće. To bi jasno predstavljalo povredu načela zabrane diskriminacije na osnovi spola.

34. Pretpostavimo, rasprave radi, da J. Saint Prix – ili neki muški zaposlenik – privremeno nije mogla raditi, ne zbog trudnoće, nego zbog bolesti. Zbog te bi bolesti bila spriječena raditi nekoliko mjeseci, ali bi nastavila raditi ako bi to bila u stanju. Pod ovim okolnostima J. Saint Prix bi nesumnjivo bila smatrana radnikom tijekom razdoblja oporavka, u skladu s člankom 7. stavkom 3. točkom (a) Direktive o pravima građana. Prema vladi Ujedinjene Kraljevine, to ne bi trebao biti slučaj ako žena nije bolesna (ili je pretrpjela nesreću), nego je trudna.

35. Budući da samo žene mogu zatrudnjeti, tumačenje članka 7. stavka 3. Direktive o pravima građana, s obzirom na članak 45. UFEU-a prema kojem bi žena trebala izgubiti status radnika u slučaju privremene odsutnosti s posla zbog fizičkih teškoća koje joj izazivaju kasnije faze trudnoće i porod (teškoća koje su, po mom mišljenju, vrlo slične onima koje izazivaju brojne bolesti koje pogađaju i žene i muškarce), praktično bi značilo da žene uživaju slabiju zaštitu od muškaraca. Takav bi pristup, ne samo zbog članka 23. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (Povelja), bio suprotan načelu zabrane diskriminacije na temelju spola. To osobito iz razloga što poznato načelo govori da manje povoljan tretman po osnovi trudnoće – bez potrebe da se ustanovi usporedivi primjer za osobe muškog spola – predstavlja diskriminaciju na temelju spola³².

36. S tim u vezi, nužno je odrediti opseg zaštite koji bi članak 7. stavak 3. Direktive o pravima građana trebao pružati trudnicama.

29 — C-32/93 [1994] ECR I-3567.

30 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Z, točke 44. do 46., za detaljniji uvid u opseg zaštite koje pravo EU-a pruža trudnicama, te posebno Direktivu Vijeća 92/85/EEZ od 19. listopada 1992. (deseta pojedinačna Direktiva u sklopu značenja članka 16. stavka 1. Direktive 89/391/EEZ) o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnih radnica te radnica koje su nedavno rodile ili još doje (SL 1992 L 348, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 73.) (Direktiva o trudnim radnicama).

31 — Vidjeti, među ostalim, predmet Webb, t. 26.; predmet C-394/96, Brown [1998] ECR I-4185, t. 18.; predmet C-109/00, Tele Danmark [2001] ECR I-6993, t. 26. i 27.; i predmet C-460/06, Paquay [2007] ECR I-8511, t. 30. i 31. Vidjeti također predmet C-191/03, McKenna [2005] ECR I-7631, t. 45. i navedenu sudsku praksu. Sud je odlučio da se zaštita trudnih radnica od otkaza proteže na čitavo razdoblje rodiljnog dopusta, ali da po završetku tog dopusta nema razloga za razlikovanje bolesti uzrokovane trudnoćom ili porodom od neke druge bolesti te da je takvo patološko stanje pokriveno općim pravilom primjenjivim u slučaju bolesti. Stoga pravo EU-a ne zabranjuje davanje otkaza zbog odsutnosti koje je posljedica bolesti uzrokovane trudnoćom ili porodom.

32 — Vidjeti osobito predmet C-506/06, Mayr [2008] ECR I-1017, t. 46. i navedenu sudsku praksu. Ovo se načelo može pronaći još u predmetu C-177/88, Dekker [1990] ECR I-3941, t. 12.

3. Ograničavanje opsega zaštite pružene trudnicama

37. Kako bi se izbjeglo da trudnica zadržava status radnika na neograničeno razdoblje prije i nakon poroda, primjena članka 7. stavka 3. Direktive o pravima građana treba biti ograničena samo na razdoblje u kojem ženu njezino fizičko stanje uistinu onesposobljava za rad. U suprotnom, svrha Direktive o pravima građana – da odredi uvjete primjene prava na slobodu kretanja – ne bi bila ispunjena.

38. Kako bi se članak 7. stavak 3. Direktive o pravima građana tumačio u skladu s člankom 18. stavkom 1. UFEU-a i člankom 21. stavkom 2. Povelje, koji zabranjuju svaki oblik diskriminacije na temelju nacionalnosti, čini se da jedini primjereni način za određivanje razdoblja tijekom kojega se odsutnost s tržišta rada može smatrati *razumnom* – kako se Sud izrazio u predmetu Orfanopoulos³³ – možemo pronaći u nacionalnom pravu, točnije, u odredbama koje određuju razdoblje tijekom kojeg trudnice nisu obvezne raditi ni tražiti posao, te u odredbama o socijalnoj pomoći dostupnoj ženama tijekom tog razdoblja³⁴.

39. Ovdje moram istaknuti da bi nepružanje slične zaštite radnicama migrantima predstavljalo diskriminaciju na temelju nacionalnosti. Budući da tijekom razdoblja od 11 tjedana uoči predviđenog datuma poroda (i tijekom razdoblja od 15 tjedana nakon završetka trudnoće) državljanke Ujedinjene Kraljevine nisu obvezne raditi ni aktivno tražiti posao, te još, pod određenim uvjetima, imaju pravo na dodatak na prihod, ista pravila trebaju vrijediti i za ženu u položaju J. Saint Prix.

40. Međutim, opće je poznato da trudnoća i u ranijim stadijima može ženu onesposobiti za rad. Radnice koje zbog takvih situacija ne mogu raditi treba tretirati kao bolesne osobe (pod uvjetom da poštuju predviđene nacionalne postupke dostavljanjem, primjerice, liječničke potvrde) i na njih automatski primijeniti članak 7. stavak 3. točku (a) Direktive o pravima građana. U suprotnom, samo zbog trudnoće taj se članak ne bi mogao primijeniti. Drugačijim tumačenjem zakonodavstva načelo zabrane diskriminacije na temelju spola bilo bi potpuno zanemareno.

41. Zbog toga zaključujem da članak 7. stavak 3. točku (a) Direktive o pravima građana, u skladu s člankom 45. UFEU-a, treba tumačiti na način da žena koja je privremeno nesposobna za rad zbog fizičkih teškoća koje joj izazivaju kasniji stadiji trudnoće zadržava status radnika. Taj status zadržava do trenutka nakon poroda kada je razumno u mogućnosti započeti raditi ili aktivno tražiti posao. Kako bi se osiguralo poštovanje načela zabrane diskriminacije na temelju nacionalnosti, to razdoblje ne smije biti kraće od razdoblja tijekom kojeg, prema nacionalnom zakonodavstvu, trudnice nisu obvezne raditi ni aktivno tražiti posao.

42. Ovdje bih želio istaknuti još neke dodatne napomene.

B – Posljedice ako građanin Unije ne zadrži status radnika

43. Čini se da sud koji je uputio zahtjev polazi od pretpostavke da J. Saint Prix, ako ne bi imala status „radnika“ u skladu s člankom 7. Direktive o pravima građana, ne bi mogla tražiti ni dobivati dodatak na prihod tijekom razdoblja u kojem nije radila. Taj zaključak, dojam je, proizlazi iz činjenice da u tom slučaju ne bi više imala pravo na boravište u Ujedinjenoj Kraljevini. O ovom se pitanju intenzivno raspravljalo tijekom rasprave pred Sudom, iako ono nije bilo od izravnog značaja za postupak pred sudom koji je uputio zahtjev.

33 — Vidjeti Orfanopoulos i Oliveri, t. 50.

34 — Napomenuo bih, međutim, da države članice uživaju određenu diskreciju na temelju Direktive o trudnim radnicama, posebno njezinog članka 8., koji propisuje da radnice na koje se primjenjuje direktiva imaju pravo na majčinski dopust u minimalnom kontinuiranom trajanju od 14 tjedana raspoređenih na razdoblje prije i/ili nakon poroda.

44. Ne mogu se bezuvjetno složiti s pretpostavkom suda koji je uputio zahtjev.

45. Prvo bih istaknuo da činjenica da je građanin Unije izgubio status radnika ne znači da je automatski i trenutno izgubio i sva prava povezana s tim statusom. To proizlazi iz predmeta *Trojani*³⁵, u kojem je Sud, među ostalim, zaključio da država članica domaćin ima značajnu diskreciju pri utvrđivanju ispunjava li državljani druge države članice, koji je zatražio socijalnu pomoć, uvjete prava na boravište³⁶. Međutim, s obzirom na temeljni značaj koji građanstvo Unije ima u europskoj strukturi, Sud je tada zaključio da građanin Unije koji nema pravo boravišta u državi članici domaćinu, prema sadašnjem članku 45. UFEU-a, ipak ima pravo, izravnom primjenom članka 21. stavka 1. UFEU-a i na osnovi činjenice da je građanin Unije, tamo boraviti. Iako primjena tog prava podliježe određenim „ograničenjima i uvjetima“, kako je i istaknuto u navedenom članku, nadležne nacionalne institucije dužne su osigurati da se te odredbe primjenjuju u skladu s općim načelima prava EU-a, posebno s načelom proporcionalnosti³⁷.

46. To ustaljeno načelo nedavno je potvrđeno u predmetu *Brey*³⁸, u kojem je Sud ocjenjivao usklađenost nacionalnog zakonodavstva o priznavanju određenih prava državljanima drugih država članica koji nisu ekonomski aktivni. U predmetu *Brey* Sud je posebnu pozornost posvetio ograničenjima koja sloboda kretanja, kao temeljno načelo prava EU-a, stvara diskreciji koju države članice imaju (uključujući mogućnost izbacivanja osoba sa svog teritorija) kad je riječ o državljanima drugih država članica.

47. Važno je da države tu diskreciju ne mogu upotrijebiti na način koji bi ugrozio praktičnu primjenu i glavni cilj Direktive o pravima građana, a to je poboljšati i ojačati mogućnost da građani Unije uživaju svoje primarno pravo – pravo na slobodno kretanje i boravište na području država članica³⁹. Dakako, točno je da se pravo boravka u drugoj državi članici može podvrgnuti ograničenjima opravdanim legitimnim interesima odnosne države (kao što je zaštita javnih sredstava). Međutim, Sud je odlučno odbio mogućnost da se takvi legitimni interesi koriste u svrhu ugrožavanja temeljnog načela slobode kretanja. To bi načelo bilo ugroženo ako bi se uvjeti iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive o pravima građana široko tumačili⁴⁰. Prema navedenoj odredbi, ekonomski neaktivni državljani EU-a (tj. osobe koje ne rade niti su samozaposlene u državi članici domaćinu) imaju pravo boraviti u državi članici domaćinu pod uvjetom da imaju dovoljno sredstava kako ne bi bili na teret sustavu socijalne pomoći te države tijekom svojeg boravka.

48. U predmetu *Brey* Sud je također zaključio da nadležne nacionalne institucije moraju u svakom pojedinom slučaju utvrditi cjelokupno činjenično stanje – u skladu s načelom proporcionalnosti – kako bi procijenile bi li dodjela određenih prava (sredstava) predstavljala nerazuman teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina, kao cjelini, u okviru značenja članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive o pravima građana. Sud je potvrdio ustaljeno načelo, pogotovo u slučaju kada se korisnik sredstava suočava s teškoćama privremene naravi, da se Direktiva o pravima građana temelji na

35 — Predmet C-456/02 [2004] ECR I-7573.

36 — *Trojani*, t. 45.

37 — *Ibid.*, t. 46. Vidjeti također predmet C-413/99, *Baumbast i R* [2002] ECR I-7091, t. 91. i navedenu sudsku praksu, i predmet C-200/02, *Zhu i Chen* [2004] ECR I-9925, t. 32.

38 — Vidjeti presudu *Brey*, t. 70. i bilješku 16 gore.

39 — *Idem*, t. 71.

40 — *Idem*, t. 70.

pretpostavki da, u pitanjima socijalne naravi, postoji određeni stupanj solidarnosti između državljana različitih država članica⁴¹. Naime, činjenica da državljanin druge države članice prima socijalnu pomoć sama po sebi ne znači da taj državljanin predstavlja nerazuman teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina⁴².

49. Polazeći od ovakve argumentacije – uz nužnost potvrde od strane suda koji je uputio zahtjev – u okolnostima koje su u pozadini zahtjeva za prethodnu odluku, tj. u slučaju kada se žena u položaju J. Saint Prix može smatrati privremeno nesposobnom za rad zbog trudnoće pa, stoga, traži posebnu novčanu pomoć (kao što je dodatak na prihod) na koju se ne plaćaju doprinosi, smatram da ne bi trebala automatski izgubiti pravo boravka zbog svojih privremenih financijskih teškoća. Uzimajući u obzir stajalište Suda o ovom pitanju iz predmeta Brey, moram također zaključiti da se iz same činjenice da je trudnica zatražila pomoć kao što je dodatak na prihod ne može automatski pretpostaviti da ne posjeduje sredstva dostatna za boravak u državi članici domaćinu. To posebno vrijedi iz razloga što su financijski problemi s kojima se J. Saint Prix suočava privremene naravi, te joj je, kao posljedica toga, socijalna pomoć potrebna samo na ograničeno razdoblje, koje se također podudara s predviđenim trajanjem roditeljskog dopusta državljanki Ujedinjene Kraljevine tijekom kojega nisu obvezne raditi ni aktivno tražiti posao.

50. U suprotnosti s okolnostima predmeta pred sudom koji je uputio zahtjev, u predmetu Brey ne može se, po mom mišljenju, jednako lako donijeti sličan zaključak. Razlog tome je što bi plaćanje relevantne pomoći bilo neodređenog trajanja u okolnostima u kojima odnosna osoba nije više na smislen način ekonomski aktivna. Kao što sam već objasnio⁴³, svrha je članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive o pravima građana spriječiti da se ekonomski neaktivni državljani Unije koriste socijalnim sustavom države članice domaćina da bi se uzdržavali tijekom početnog razdoblja svog boravka u toj državi članici.

51. Mora se, međutim, imati na umu da su nacionalne institucije nadležne ocijeniti predstavlja li nešto nerazuman teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina, kao cjelini, ili ne⁴⁴. Bez obzira na podjelu nadležnosti između Europske unije i njezinih država članica, moram priznati da mi je teško zamisliti situaciju u kojoj bi dodjela pomoći, kao što je dodatak na prihod, ženi u položaju J. Saint Prix, predstavljala takav teret. S obzirom na privremenu narav teškoća s kojima je ona bila suočena te ograničeno razdoblje za koje je tražila pomoć, svaki drugi zaključak bio bi u suprotnosti s načelom proporcionalnosti koje treba imati u vidu prilikom donošenja takve ocjene.

52. Pritom se ne može kategorički isključiti, s ciljem sprječavanja „zlouporebe sustava socijalne pomoći“, mogućnost postavljanja određenih ograničenja kad je riječ o ekonomski neaktivnim državljanima Unije koji nikada nisu uspostavili nikakvu vezu s društvom svoje države članice domaćina radeći i plaćajući porez tamo. Međutim, smatram da takva ograničenja nisu opravdana, a ni proporcionalna, u situacijama kada je, kao što je ovdje slučaj, žena aktivno koristila svoje pravo na slobodu kretanja te uistinu sudjelovala u ekonomskim aktivnostima u državi članici domaćinu prije nego što je zatrudnjela i zatražila pomoć na ograničeno razdoblje do povratka na tržište rada.

41 — Brey, t. 72. i navedena sudska praksa. To je načelo Sud ustanovio još u predmetu C-184/99, Grzelczyk [2001] ECR I-6193, t. 44. Također valja napomenuti da ovakav zaključak podupire uvodna izjava 16. Direktive o pravima građana. U njoj je naveden popis kriterija za procjenu toga predstavlja li određeni građanin Unije nerazuman teret sustavu socijalne pomoći. Ti kriteriji su privremena narav teškoća s kojima se državljanin Unije suočava, trajanje boravka, osobne okolnosti i visina dodijeljene pomoći.

42 — Brey, t. 75.

43 — Vidjeti točku 38. mog mišljenja u predmetu Brey.

44 — Brey, t. 77.

III – Zaključak

53. S obzirom na iznesene argumente, predlažem da Sud na pitanja koja mu je uputio Supreme Court of the United Kingdom odgovori na sljedeći način:

Članak 7. stavak 3. točka (a) Direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojim se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage Direktive 64/221/EEC, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, u skladu s člankom 45. UFEU-a, treba tumačiti u smislu da žena koja se smatra privremeno nesposobnom za rad zbog tjelesnih ograničenja koje joj izazivaju kasniji stadiji trudnoće zadržava status radnika. Taj status zadržava do trenutka kada razumno, nakon poroda, može ponovno početi raditi ili tražiti posao. Kako bi se osiguralo poštovanje načela zabrane diskriminacije na osnovi nacionalnosti, to razdoblje ne smije biti kraće od razdoblja tijekom kojeg, prema nacionalnom zakonodavstvu, trudnice nisu obvezne raditi ili aktivno tražiti posao.