Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 15. novembra 2018 [1]

Zadeva C-483/17

Neculai Tarola
proti
Minister for Social Protection

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Court of Appeal (pritožbeno sodišče, Irska))

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Prosto gibanje oseb – Direktiva 2004/38/ES – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Člen 7(1)(a) – Delavci – Člen 7(3)(c) – Pravica do prebivanja za več kot tri mesece – Državljan države članice, ki je petnajst dni opravljal dejavnost zaposlene osebe v drugi državi članici – Neprostovoljna brezposelnost – Ohranitev statusa delavca za dobo najmanj šestih mesecev“

I. Uvod

1. Ali državljan Unije, ki je uveljavljal svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja v skladu z Direktivo 2004/38/ES [2] in je dva tedna delal v državi članici, ki ni njegova država članica, ter ki neprostovoljno izgubi plačano zaposlitev, ohrani status delavca in torej ustrezno pravico do prebivanja?

2. Tako je v bistvu vprašanje za predhodno odločanje, ki ga Court of Appeal (pritožbeno sodišče, Irska) postavlja Sodišču. Vprašanje se je postavilo v primeru tožbe, ki jo je romunski državljan vložil proti Minister for Social Protection (minister za socialno varnost, Irska), ker je ta zavrnil njegovo vlogo za dodelitev nadomestila za iskalce zaposlitve.

3. Sodišče je v tej zadevi torej prvič pozvano, naj razloži člen 7(3)(c) te direktive.

1 Jezik izvirnika: francoščina.

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).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. V uvodnih izjavah 3, 9 in 10 Direktive 2004/38 je navedeno:

„(3) Državljanstvo Unije bi moralo predstavljati temeljni status državljanov držav članic, ko uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja. Zato je treba kodificirati in pregledati obstoječe instrumente Skupnosti, ki ločeno obravnavajo delavce, samozaposlene osebe kot tudi študente in druge nezaposlene osebe z namenom poenostavitve in krepitve pravice do prostega gibanja in prebivanja vseh državljanov Unije.

[…]

(9) Državljani Unije bi morali imeti pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici za obdobje do treh mesecev, ne da bi bili zavezani kakršnim koli pogojem ali formalnostim razen zahtevi, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list, kar ne vpliva na ugodnejšo obravnavo za iskalce zaposlitve, kot jo priznava sodna praksa Sodišča.

(10) Vendar osebe, ki uresničujejo svojo pravico do prebivanja, vseeno ne bi smele postati nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici v začetnem obdobju prebivanja. Zato bi morala biti pravica do prebivanja za državljane Unije in njihove družinske člane za obdobja, daljša od treh mesecev, zavezana pogojem.“

5. Člen 1 te direktive določa:

„Ta direktiva določa:

(a) pogoje, ki urejujejo uresničevanje pravice državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic;

[…]“

6. Člen 7 navedene direktive, naslovljen „Pravica do prebivanja za več kot tri mesece“, v odstavkih 1 in 3 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 […]

[…]

3. Za namene odstavka 1(a) državljan Unije, ki ni več delavec ali samozaposlena oseba, ohrani status delavca ali samozaposlene osebe v naslednjih primerih:

[…]

(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;

(c) če je ustrezno prijavljen kot neprostovoljno brezposeln, potem ko se mu je iztekla pogodba o zaposlitvi za določen čas, krajši od enega leta, ali potem, ko je postal neprostovoljno brezposeln v prvih dvanajstih mesecih in se je prijavil kot iskalec zaposlitve pri ustreznem zavodu za zaposlovanje. V tem primeru ohrani status delavca za dobo najmanj šestih mesecev;

[…]“

Irsko pravo

7. Člen 6(2)(a) in (c) European Communities (Free Movement of Persons) (nº 2) Regulations 2006 (uredba v zvezi z Evropskimi skupnostmi (o prostem gibanju oseb) (št. 2) iz leta 2006) (v nadaljevanju: uredba iz leta 2006), s katerim je bil v irsko pravo prenesen člen 7(3) Direktive 2004/38, določa:

„(a) Brez poseganja v člen 20 lahko državljani Unije na državnem ozemlju prebivajo v obdobju, daljšem od treh mesecev:

(i) če so delavci ali samozaposlene osebe v državi;

[…]

(c) Brez poseganja v člen 20 lahko oseba, za katero se uporablja točka (a)(i), v državi ostane ob prenehanju dejavnosti iz navedene točke:

[…]

(ii) če je ustrezno prijavljena kot neprostovoljno brezposelna, potem ko je bila zaposlena več kot eno leto, in je prijavljena kot iskalka zaposlitve pri ustreznem zavodu Department of Social and Family Affairs (ministrstvo za socialne in družinske zadeve, Irska) in FÁS (organ za usposabljanje in zaposlitev, Irska) […];

(iii) ob upoštevanju pododstavka (d), če je ustrezno prijavljena kot neprostovoljno brezposelna, potem ko se ji je iztekla pogodba o zaposlitvi za določen čas, krajši od enega leta, ali potem ko je postala neprostovoljno brezposelna v prvih dvanajstih mesecih ter se je prijavila kot iskalec zaposlitve pri ustrezni službi Department of Social and Family Affairs (ministrstvo za socialne in družinske zadeve, Irska) in FÁS (organ za usposabljanje in zaposlitev) […]“.

III. Dejansko stanje v sporu o glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

8. Neculai Tarola je romunski državljan, ki je maja 2007 prvič prišel na Irsko, kjer je bil zaposlen od 5. do 30. julija 2007 in nato od 15. avgusta do 14. septembra 2007. Ni dokazano, da je med letoma 2007 in 2013 prebival na Irskem. Nasprotno pa ni sporno, da je bil znova zaposlen na Irskem od 22. julija do 24. septembra 2013 pri družbi ASF Recruitment Ltd in nato od 8 do 22. julija 2014 pri družbi Marren Brothers Ltd. Za zadnjo zaposlitev je prejel plačilo v višini 1309 EUR. Poleg tega je delal tudi kot samozaposleni podizvajalec od 17. novembra do 5. decembra 2014.

9. N. Tarola je 21. septembra 2013 pri ministru za socialno varnost vložil vlogo za dodelitev nadomestila za iskalce zaposlitve (*jobseeker's allowance*). Ta vloga je bila zavrnjena, ker ni predložil dokazila niti o običajnem prebivališču na Irskem niti o svojih sredstvih v obdobju od 15. septembra 2007 do 22. julija 2013.

10. N. Tarola je 26. novembra 2013 vložil vlogo za dodatno socialno pomoč (*supplementary welfare allowance*). Tudi ta vloga je bila zavrnjena, ker ni mogel predložiti dokazil o tem, kako se je od septembra 2013 do 14. aprila 2014 preživljal in plačeval najemnino.

11. Zato je N. Tarola pri ministru za socialno varnost (Irska) vložil zahtevo za obvezni pregled odločbe z dne 26. novembra 2014. Ta zahteva je bila zavrnjena, ker kratko obdobje dela, ki ga je N. Tarola dopolnil julija 2014, ne zadostuje za spremembo ugotovitve, da ni imel običajnega prebivališča na Irskem. Dokazano je, da se je N. Tarola pri pristojnem zavodu za zaposlovanje prijavil kot iskalec zaposlitve.

12. N. Tarola je 10. marca 2015 od ministra za socialno varnost zahteval, naj pregleda svojo odločbo z dne 26. novembra 2014, pri čemer je med drugim trdil, da je imel v skladu s členom 7(3)(c) Direktive 2004/38 kot delavec pravico do prebivanja na Irskem za dobo šestih mesecev po prenehanju zaposlitve julija 2014. Ta zahteva je bila 31. marca 2015 zavrnjena, ker od prihoda na Irsko ni bil zaposlen za več kot eno leto in ni imel zadostnih samostojnih sredstev za preživljanje.

13. N. Tarola je nato pri High Court (višje sodišče, Irska) vložil tožbo zoper odločbo z dne 31. marca 2015. Ta tožba je bila zavrnjena, ker ni izpolnjeval pogojev iz člena 6(2)(c)(iii) uredbe iz leta 2006. Natančneje, High Court (višje sodišče) je odločilo, da za N. Tarolo ni mogoče šteti, da je „delavec“ in da torej običajno prebiva na Irskem, ter da posledično na tej podlagi ne more zahtevati socialne pomoči. To sodišče je namreč menilo, da se ta določba nanaša izključno na osebe, ki so bile zaposlene na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas, krajši od enega leta. Menilo je tudi, da se obdobje dela, ki ga je N. Tarola dopolnil med 8. in 22. julijem 2014, ne more šteti za pogodbo o zaposlitvi za določen čas v smislu te določbe ter da se za njegovo pravico do nadomestila za iskalce zaposlitve uporabljajo določbe člena 6(2)(c)(ii) uredbe iz leta 2006. Iz tega je sklepalo, da N. Tarola ni predložil dokaza, da je neprekinjeno delal v obdobju enega leta pred vložitvijo vloge za socialno pomoč, tako da je minister za socialno varnost navedeno vlogo utemeljeno zavrnil.

14. Court of Appeal (pritožbeno sodišče), pri katerem je N. Tarola vložil pritožbo in ki je menilo, da ta zadeva povzroča težavo pri razlagi člena 7(3)(c) Direktive 2004/38, zlasti z vidika ciljev te direktive, je z odločbo z dne 2. avgusta 2017, vloženo pri Sodišču 9. avgusta 2017, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali državljan druge države članice Evropske unije, ki po tem, ko je dvanajst mesecev izvrševal pravico do prostega gibanja oseb, prispe v državo članico gostiteljico in tam opravlja delo (ne na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas) dva tedna, za kar prejme plačilo, nato pa postane neprostovoljno brezposeln, s tem ohrani status delavca za dobo najmanj nadaljnjih šestih mesecev za namene členov 7(3)(c) in 7(1)(a) Direktive [2004/38], na podlagi česar je upravičen do prejemanja izplačil socialne pomoči ali, odvisno od primera, do prejemkov socialne varnosti, kot če bi imel stalno prebivališče v državi članici gostiteljici?“

15. Pisna stališča so predložili N. Tarola, irska, češka in francoska vlada ter Evropska komisija.

16. N. Tarola, irska, danska in nemška vlada ter Komisija so tudi ustno podali stališča na obravnavi, ki je bila 6. septembra 2018.

IV. Analiza

17. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se v bistvu nanaša na vprašanje, ali je treba člen 7(1)(a) in (3)(c) Direktive 2004/38 razlagati tako, da državljan države članice, ki je v drugi državi članici delal dva tedna, in to ne na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas, in ki je nato postal neprostovoljno brezposeln, ohrani status delavca v smislu teh določb.

18. Takoj moram pojasniti, da v analizi ne bom ugotavljal, ali ima N. Tarola status delavca, temveč bom obravnaval vprašanje, ali ohrani ali ne status delavca v smislu člena 7(1)(a) in (3)(c) Direktive 2004/38. Samo predložitveno sodišče lahko namreč ugotovi, ali ima pritožnik v postopku v glavni stvari status delavca.[3] Poleg tega pa se v nasprotju s tem, na kar bi lahko irska vlada namigovala v svojih trditvah, vprašanje, postavljeno Sodišču, ne nanaša na to.[4] Potem ko je predložitveno sodišče spomnilo na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero je treba pojem „delavec“[5] v smislu člena 45 PDEU glede na to, da opredeljuje področje uporabe temeljne svoboščine, določene v Pogodbi DEU, razlagati široko,[6] je menilo, da oseba, ki je bila zaposlena dva tedna in je dejansko prejela plačilo za to delo, ostane „delavec“ v smislu prava Unije.[7] Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je to sodišče, potem ko je presodilo resničnost položaja, glede na dejavnost, ki jo je opravljal N. Tarola,[8] sklepalo, da je tega treba šteti za delavca v smislu prava Unije.

19. Pri analizi se bom torej omejil samo na vprašanje, s katerim želi Court of Appeal (pritožbeno sodišče) izvedeti, ali ob upoštevanju cilja, ki ga uresničuje zakonodajalec Unije,[9] N. Tarola ohrani status delavca v smislu člena 7(3)(c) Direktive 2004/38.

20. Najprej je treba ugotoviti, da francoska in češka vlada ter Komisija tako kot N. Tarola menijo, da njegov položaj spada na področje uporabe člena 7(3)(c) Direktive 2004/38. Danska in nemška vlada sta se v ustnih stališčih s tem mnenjem strinjali, medtem ko je irska vlada v pisnem stališču zagovarjala nasprotno mnenje. Trdila je, da se člen 7(3)(c) Direktive 2004/38 ne uporablja za pritožnika v postopku v glavni stvari, ker ta ni bil zaposlen na podlagi pogodbe za določen čas.

21. Pojasniti je treba, da je vsak od intervenientov, ki so predstavili pisna in ustna stališča, vključno z irsko vlado,[10] podal drugačno razlago člena 7(3)(c) Direktive 2004/38. Ta različna mnenja pričajo o nujnosti natančnejše razlage, ki jo je treba podati v zvezi s to določbo.

3 Naj spomnim, da je samo predložitveno sodišče pristojno med drugim za ugotovitev in presojo dejanskega stanja zadeve, ki mu je predložena v odločanje. Za novejšo ponazoritev te ustaljene sodne prakse glej sodbo 8. junija 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, točka 36). Sodišče je v zvezi s statusom delavca zlasti menilo, da je „[t]aka presoja dejstev […] zgolj v pristojnosti nacionalnega sodišča“: glej sodbo z dne 4. junija 2009, Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točka 31).

4 Spomniti je treba, da se vprašanje, postavljeno Sodišču, prav tako ne nanaša na nadomestilo za iskalce zaposlitve.

5 Sodišče je od sodbe z dne 19. marca 1964, Unger (75/63, EU:C:1964:19), oblikovalo avtonomno, pravu Unije lastno opredelitev pojma „delavec“ v smislu člena 45 PDEU.

6 Sodbi z dne 23. marca 1982, Levin (53/81, EU:C:1982:105, točka 13), in z dne 3. julija 1986, Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284, točka 16). Glej tudi sodbo z dne 19. junija 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, točka 33 in navedena sodna praksa). V zvezi s tem moram spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso pojem „delavec“ v smislu člena 45 PDEU avtonomen pojem prava Unije in *se ne sme razlagati ozko*. Glej sodbe z dne 26. februarja 1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, točka 14); z dne 8. junija 1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, točka 13); z dne 6. novembra 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, točka 23); z dne 17. julija 2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, točka 33); z dne 21. februarja 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, točka 39), in z dne 1. oktobra 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, točka 22).

7 Potem ko je Sodišče opozorilo, da je treba za delavca šteti „vsakogar, ki opravlja dejansko in resnično dejavnost, razen dejavnosti, ki imajo tako majhen obseg, da so zgolj podrejene in pomožne“, ter da je „[z]načilnost delovnega razmerja na podlagi te sodne prakse […], da neka oseba v določenem času v korist druge osebe in pod njenim vodstvom opravi storitve, za katere dobi kot protidajatev plačilo“, je odločilo tudi, da okoliščina, da je plačana dejavnost kratkotrajna, sama po sebi ne izključuje uporabe člena 45 PDEU. Glej sodbo z dne 4. junija 2009, Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točki 26 in 29 ter navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 1. oktobra 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, točke od 23 do 27 in navedena sodna praksa).

8 Predložitveno sodišče navaja, da je N. Tarola delal „na drugi podlagi kot delavec za določen čas“. V zvezi s tem je iz stališč, ki jih je pritožnik v postopku v glavni stvari predstavil na obravnavi, razvidno, prvič, da je delal kot „priložnostni delavec“ v gradbeništvu in, drugič, da trajanje pogodbe o priložnostnem delu zaradi okoliščin, povezanih z razvojem trga dela v gradbeništvu, ni določeno vnaprej. Poleg tega je irska vlada sama v odgovoru na vprašanje, postavljeno na obravnavi, zatrdila, da je priložnostni delavec „delavec s krajšim delovnim časom, ki dela manj kot 13 tednov in opravlja delo, ki ni redno“. Po mnenju te vlade se za priložnostnega delavca lahko šteje, da ima status delavca v smislu irskega prava. V zvezi s pogodbo o priložnostnem delu je treba spomniti, da je Sodišče že odločilo, da „pogoji zaposlovanja delavca, ki ga zavezuje [pogodba o priložnostnem delu], ne prepovedujejo, da je ta opredeljen kot delavec v smislu člena 48 Pogodbe EGS [postal člen 45 PDEU]“. Sodba z dne 26. februarja 1992, Raulin (C-357/89, EU:C:1992:87, točka 11).

9 Predložitveno sodišče se sklicuje pravilno ravnovesje med glavnim ciljem, ki je doseči varovanje prostega gibanja delavcev, in ciljem zagotavljati, da sistemi socialne varnosti države članice ne bi morali nositi nerazumnih stroškov. Glej uvodne izjave od 1 do 4 in 10 Direktive 2004/38. Glej tudi opombo 26 teh sklepnih predlogov.

10 Irska vlada je to stališče zagovarjala podredno.

A. Razlaga člena 7(3)(c) Direktive 2004/38

22. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba za razlago določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je.[11] Zato bom predstavil jezikovno, teleološko in sistematično razlago člena 7(3)(c) Direktive 2004/38.

1. Jezikovna razlaga člena 7(3)(c) Direktive 2004/38

23. V skladu s členom 7(1) Direktive 2004/38 imajo vsi državljani Unije pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev. V skladu s členom 7(3)(c) te direktive državljan Unije, ki ni več delavec ali samozaposlena oseba, ohrani status delavca ali samozaposlene osebe – in posledično pravico do prebivanja na ozemlju države članice Unije v obdobju, daljšem od treh mesecev – „če je ustrezno prijavljen kot neprostovoljno brezposeln, potem ko se mu je iztekla pogodba o zaposlitvi za določen čas, krajši od enega leta, ali potem, ko je postal neprostovoljno brezposeln v prvih dvanajstih mesecih in se je prijavil kot iskalec zaposlitve pri ustreznem zavodu za zaposlovanje“. V skladu s to določbo v tem primeru „ohrani status delavca za dobo najmanj šestih mesecev“.

24. Iz prvega branja te določbe izhaja, da njeno besedilo s slovničnega in skladenjskega vidika ni samozadostno. Vendar odločitev zakonodajalca Unije, da uporabi ločni prireden veznik „ali“, pomeni, da je drugi primer drugačen od prvega. Zato ta določba zajema dva ločena primera. Zdi se, da prvi ne povzroča težav pri razlagi, ker se nanaša na položaj državljana Unije, ki ni več delavec na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas, krajši od enega leta, in je ustrezno prijavljen kot neprostovoljno brezposeln, potem ko se mu je ta pogodba iztekla.

25. Nasprotno pa formulacija drugega primera vzbuja dvom glede njegove razlage. Natančneje, ta formulacija ne kaže jasno, ali se izraz „v prvih dvanajstih mesecih“ nanaša na trajanje prvotnega obdobja zaposlitve državljana Unije v državi gostiteljici ali na vrsto pogodbe o zaposlitvi, ki jo je ta sklenil v tej državi članici (pogodba za določen čas, pogodba za nedoločen čas ali druga vrsta pogodbe).

26. Na podlagi povsem jezikovne razlage člena 7(3)(c) Direktive 2004/38 se zdi razlaga, ki jo je podalo predložitveno sodišče, *a priori* razumna. To sodišče tako meni, da se prvi primer iz te določbe („če je ustrezno prijavljen kot neprostovoljno brezposeln, potem ko se mu je iztekla pogodba o zaposlitvi za določen čas, krajši od enega leta“) nanaša na prenehanje pogodb o zaposlitvi za določen čas, krajši od enega leta, medtem ko se drugi primer („potem, ko je postal neprostovoljno brezposeln v prvih dvanajstih mesecih“) nanaša na prenehanje pogodb o zaposlitvi, sklenjenih za več kot eno leto. Povsem logično je namreč, da če se prvi primer nanaša na pogodbo za določen čas, sklenjeno za obdobje, krajše od enega leta, se lahko dikcija „v prvih dvanajstih mesecih“ nanaša samo na dejavnost, ki se opravlja več kot eno leto.

27. Vendar se mi najprej zdi pomembno pojasniti, da se dikcija „v prvih dvanajstih mesecih“ iz drugega primera ne nanaša na konkretno vrsto pogodbe o zaposlitvi in se ne sklicuje na natančno trajanje pogodbe. Ta dikcija se nanaša le na možnost, da državljan postane brezposeln v prvih dvanajstih mesecih zaposlitve, to je v obdobju med začetkom delovnega razmerja in začetkom obdobja

11 Glej zlasti sodbe z dne 17. novembra 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, točka 12); z dne 22. decembra 2010, Feltgen in Bacino Charter Company (C-116/10, EU:C:2010:824, točka 12), in z dne 13. septembra 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, točka 29).

neprostovoljne brezposelnosti, neodvisno, prvič, od vrste pogodbe, na podlagi katere je bil zaposlen, in njenega trajanja (pogodba za določen ali nedoločen čas, pogodba za polni ali krajši delovni čas ali druga vrsta pogodbe) [12] ter, drugič, od narave dejavnosti, ki jo je opravljal (zaposlene ali samozaposlene osebe) [13].

28. Zato načeloma iz jezikovne razlage francoske različice člena 7(3)(c) Direktive 2004/38 izhaja, da se drugi primer iz te določbe nanaša samo na trajanje obdobja med začetkom delovnega razmerja in začetkom obdobja neprostovoljne brezposelnosti, pri čemer vrsta sklenjene pogodbe o zaposlitvi ali narava dejavnosti, ki jo je državljan Unije opravljal v prvih dvanajstih mesecih zaposlitve, na to razlago ne vpliva. Primerjava več jezikovnih različic te določbe ne vodi k drugačnemu sklepu. [14]

29. Glede izraza „v prvih dvanajstih mesecih“ je treba ugotoviti, da nobena od preučenih jezikovnih različic ni zgled jasnosti. Zdi se, da je bil ta izraz enako zapisan zlasti v nemški („der ersten zwölf Monate“), angleški („during the first twelve months“), italijanski („durante i primi dodici mesi“), poljski („przez pierwsze dwanaście miesięc“), estonski („esimese kaheteistkümne kuu“), portugalski („durante os primeiros 12 meses“), španski („durante los primeros doce meses“), romunski („în timpul primelor douăsprezece luni“) in litovski različici („per pirmuosius dvylika mėnesių“).

30. Vendar samo z zgoraj predlagano razlago ni mogoče odgovoriti na postavljeno vprašanje. Zato je treba drugi primer iz člena 7(3)(c) Direktive 2004/38 razlagati glede na sobesedilo, v katero se ta določba umešča, ter glede na splošno sistematiko in cilj te direktive.

2. Kontekstualna razlaga člena 7(3)(c) Direktive 2004/38

31. Člen 7(3)(c) Direktive 2004/38 je treba razlagati ob upoštevanju določb, ki so v tej direktivi pred njim in za njim.

32. V zvezi s tem je treba poudariti, da je v določbah člena 7 Direktive 2004/38 predvidenih več primerov, v katerih ima državljan Unije pravico prebivati na ozemlju druge države članice več kot tri mesece. Natančneje, odstavek 3 tega člena neizčrpno [15] določa, da za namene člena 7(1)(a) te direktive državljan Unije, ki ni več delavec ali samozaposlena oseba, vseeno ohrani status delavca ali samozaposlene osebe v posebnih primerih. [16] Ti primeri se nanašajo na nekatere začasne spremembe v poklicnem življenju, [17] povezane z začasno nezmožnostjo delavca zaradi bolezni ali nezgode (točka (a) te določbe), neprostovoljno izgubo zaposlitve (točki (b) in (c)) in vključenostjo delavca v poklicno usposabljanje (točka (d)).

12 Glej opombo 8 teh sklepnih predlogov.

13 V zvezi s tem se ne sme pozabiti, da ker člen 7(1) Direktive 2004/38 ne uvaja razlikovanja med gospodarsko dejavnimi državljani Unije, ki opravljajo dejavnost zaposlene osebe, in tistimi, ki opravljajo dejavnost samozaposlene osebe, v državi članici gostiteljici, je pomembno ugotoviti, da se drugi primer iz člena 7(3)(c) Direktive 2004/38, zlasti dikcija „v prvih dvanajstih mesecih“, ne nanaša le na prenehanje zaposlitve, temveč tudi samozaposlitve. Glej sodbi z dne 19. junija 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, točka 27), in z dne 20. decembra 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, točke 27, 37 in 38). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, točke od 62 do 64).

14 Kot je Komisija pravilno ugotovila in v nasprotju s tem, kar trdi irska vlada, se stavek „v prvih dvanajstih mesecih“ nanaša ne na prvo leto uresničevanja pravice do prostega gibanja, temveč na obdobje med začetkom delovnega razmerja in začetkom obdobja neprostovoljne brezposelnosti.

15 Sodba z dne 19. junija 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, točka 38).

16 Sodba z dne 19. junija 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, točka 27).

17 Spomniti je treba, da je Sodišče že odločilo, da možnost, da državljan Unije, ki je začasno prenehal opravljati dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe, ohrani status delavca na podlagi člena 7(3) Direktive 2004/38 in pravico do prebivanja, ki temu ustreza, na podlagi člena 7(1) te direktive, temelji na premisi, da je ta državljan na voljo in primeren za ponovno vključitev v trg dela v državi članici gostiteljici v razumnem roku. Glej sodbo z dne 13. septembra 2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, točka 37 in navedena sodna praksa).

33. Zakonodajalec Unije je s členom 7(3) Direktive 2004/38 želel postopno povečati obseg pravice do prebivanja, ki jo ima državljan Unije, ki je iz razlogov, navedenih v tej določbi, začasno nezmožen za delo. Iz povezane razlage primerov iz točk od (a) do (d) te določbe izhaja, da je bilo stopnjevanje določeno ne samo glede na vzrok nedejavnosti navedenega državljana (začasna nezmožnost delavca zaradi bolezni ali nezgode, neprostovoljna brezposelnost ali poklicno usposabljanje), temveč tudi glede na začetno trajanje njegove poklicne dejavnosti v državi članici gostiteljici (več kot eno leto ali manj kot eno leto).

34. To stopnjevanje je namreč izraženo na naslednji način. Državljan ohrani status delavca *brez časovne omejitve* samo, če je bil začasno nezmožen za delo zaradi bolezni ali nezgode (točka (a) te določbe), če se je vključil v poklicno usposabljanje (točka (d)) oziroma če je bil delavec ali samozaposlena oseba v državi članici gostiteljici več kot eno leto, preden je postal neprostovoljno brezposeln (točka (b)). Nasprotno pa državljan, ki je postal neprostovoljno brezposeln, potem ko se mu je iztekla pogodba o zaposlitvi za določen čas, krajši od enega leta, ali potem ko je postal neprostovoljno brezposeln v prvih dvanajstih mesecih [zaposlitve], ohrani status delavca in s tem pravico do prebivanja *z morebitno časovno omejitvijo*, in sicer „za dobo najmanj šestih mesecev“ (točka (c)).

35. Kar natančneje zadeva obdobje, v katerem državljan Unije, ki je postal neprostovoljno brezposeln, ohrani status delavca, je *ratio legis* člena 7(3)(b) in (c) Direktive 2004/38 vzpostavitev dveh razlikovanj. *Prvo razlikovanje* je jasno določeno glede na začetno trajanje dejavnosti, ki jo je državljan opravljal v državi članici gostiteljici. Torej, medtem ko je v točki (b) te določbe poudarjeno *začetno obdobje, daljše od enega leta*, neodvisno od dejavnosti, ki jo opravlja državljan Unije, ali od vrste pogodbe o zaposlitvi, ki jo sklene, je v točki (c) te določbe poudarjeno *začetno obdobje, krajše od enega leta*, pri čemer je hkrati vzpostavljeno *drugo razlikovanje* glede na to, ali državljan Unije lahko *predvidi ali ne natančno trajanje* svoje pogodbe ali opravljanja svoje dejavnosti.

36. Tako prvi primer iz člena 7(3)(c) Direktive 2004/38 zajema položaj državljana Unije, ki je moral delati določen čas, krajši od enega leta, in je ustrezno prijavljen kot neprostovoljno brezposeln, potem ko se mu je iztekla pogodba. Očitno se mi zdi, da je, ker gre v tem primeru za pogodbo za določen čas, mogoče trditi, da je bil zadevni državljan seznanjen z datumom izteka svoje pogodbe, katere trajanje je bilo določeno na manj kot leto dni, in ga je posledično lahko predvidel.

37. Drugi primer se nanaša na položaj državljana, ki v nasprotju s svojimi pričakovanji in neodvisno od narave dejavnosti, ki jo opravlja (kot zaposlena ali samozaposlena oseba), ali od vrste pogodbe, na podlagi katere je bil zaposlen (za določen čas, za nedoločen čas ali druga vrsta pogodbe), postane neprostovoljno brezposeln v prvih dvanajstih mesecih zaposlitve. V tem primeru državljan bodisi ni mogel predvideti natančnega trajanja zaposlitve ali dejavnosti, ki jo je opravljal, bodisi je bil s tem trajanjem seznanjen, vendar je bilo predvideno, da bo daljše od enega leta. Ni pomembno, da je državljan Unije delal petnajst dni, tri mesece ali enajst mesecev kot samozaposlena oseba ali v okviru pogodbe za določen čas, pogodbe za nedoločen čas ali druge vrste pogodbe, kot je pogodba o priložnostnem delu. V obravnavanem primeru je pomembno, da je navedeni državljan Unije v nasprotju s svojimi pričakovanji postal neprostovoljno brezposeln v prvih dvanajstih mesecih zaposlitve. [18]

18 Na primer, če državljan, ki uresničuje svojo pravico do prostega gibanja, podpiše pogodbo za določen čas za obdobje treh let, ne more predvideti okoliščin, kot je odpoved delovnega razmerja ali stečaj družbe, ki ga je zaposlila. V primeru priložnostnega delavca, ki se je preselil v državo članico gostiteljico zaradi dela, je razumno sklepati, da je bil cilj take selitve, da bo lahko delal več kot dva tedna, zlasti če je ta državljan zaposlitev izgubil neprostovoljno.

38. To razlago potrjuje sistematika člena 7 Direktive 2004/38, ki, naj spomnim, ureja pravico državljana Unije, da v nekaterih okoliščinah na ozemlju druge države članice prebiva v obdobju, daljšem od treh mesecev.[19] Med temi okoliščinami so po mojem mnenju tiste, ki so določene v tem členu v točki (c), in sicer da je državljan Unije delal v državi članici gostiteljici na podlagi pogodbe za določen čas, krajši od enega leta, preden je postal neprostovoljno brezposeln (prvi primer), ali da je opravljal dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe, vendar je postal neprostovoljno brezposeln v prvih dvanajstih mesecih zaposlitve, in to ne da bi lahko predvidel dejansko trajanje svoje dejavnosti (drugi primer). V tem primeru mu je z Direktivo 2004/38 omogočeno, da ohrani status delavca in s tem pravico do prebivanja v državi gostiteljici za dobo najmanj šestih mesecev, če „se je prijavil kot iskalec zaposlitve pri ustreznem zavodu za zaposlovanje“.

39. Zato je treba drugi primer iz člena 7(3)(c) Direktive 2004/38, preučen v njegovem kontekstu, razlagati tako, da se nanaša na delavca ali samozaposleno osebo, ki postane neprostovoljno brezposelna v prvih dvanajstih mesecih zaposlitve.

40. Samo s to razlago je mogoče zagotoviti uresničevanje ciljev Direktive 2004/38.[20]

3. Teleološka razlaga člena 7(3)(c) Direktive 2004/38

41. Zgornjo ugotovitev potrjuje analiza cilja Direktive 2004/38 in, natančneje, njenega člena 7(3)(c).

42. Iz uvodnih izjav od 1 do 4 Direktive 2004/38 je razvidno, da je njen namen predvsem „olajšanje in krepitev uresničevanja temeljne in individualne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je s Pogodbo neposredno podeljena državljanom Unije“.[21] Iz uvodnih izjav 3 in 4 Direktive 2004/38 je zlasti razvidno, da „je njen cilj – z namenom krepitve temeljne in posamične pravice vseh državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ter poenostavitve uresničevanja te pravice – preseči sektorski in razdrobljen pristop, kakršen je zaznamoval instrumente prava Unije, ki so veljali pred to direktivo in ki so med drugim ločeno obravnavali delavce in samozaposlene osebe[, ki so prenehali opravljati poklicno dejavnost], tako da se sprejme enoten pravni akt, ki kodificira in spreminja te instrumente“.[22] Natančneje, v tem okviru je Sodišče odločilo, da je cilj člena 7(3) Direktive 2004/38 „z ohranitvijo statusa delavca zagotoviti pravico do prebivanja oseb, ki so prenehale opravljati svojo poklicno dejavnost zaradi pomanjkanja dela, do katerega je prišlo zaradi *okoliščin, neodvisnih od njihove volje*“.[23]

19 Ta razlaga lepo sledi logiki člena 7 Direktive 2004/38. Da bi državljan Unije svoje prebivanje v državi članici gostiteljici podaljšal na več kot tri mesece, mora namreč biti „delavec ali samozaposlena oseba“ (odstavek 1(a)) ali imeti dovolj sredstev, da med prebivanjem ne bo postal breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, in celovito zavarovalno kritje (odstavek 1(b)) ali biti študent (odstavek 1(c)) ali družinski član, ki spremlja ali se je pridružil državljanu Unije, ki sam izpolnjuje zgoraj navedene pogoje (odstavek 1(d)). Če državljan izpolnjuje enega od teh pogojev, se pravica do prebivanja za več kot tri mesece (ob upoštevanju omejitev iz odstavka 4) razširi tudi na njegove družinske člane, ki niso državljani države članice (odstavek 2).

20 Naj spomnim, da „[o]b upoštevanju sobesedila in ciljev Direktive 2004/38 določb te direktive ni mogoče razlagati restriktivno in se jim nikakor ne sme odvzeti njihov učinek“. Sodbi z dne 25. julija 2008, Metock in drugi (C-127/08, EU:C:2008:449, točka 84), in z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:2450, točka 32).

21 Sodbe z dne 25. julija 2008, Metock in drugi (C-127/08, EU:C:2008:449, točka 82); z dne 5. maja 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, točka 28), in z dne 19. septembra 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, točka 71).

22 Sodba z dne 20. decembra 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, točka 40 in navedena sodna praksa).

23 Moj poudarek. Sodba z dne 20. decembra 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, točka 42 in navedena sodna praksa).

43. Poleg tega je Sodišče pojasnilo, da je namen Direktive 2004/38, kot je razvidno iz njenega člena 1(a), določiti pogoje, ki urejajo uresničevanje pravice državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, med katerimi so, kar zadeva prebivanje za več kot tri mesece, pogoji iz člena 7 te direktive.[24] V zvezi s tem je treba spomniti, da je iz uvodne izjave 10 te direktive razvidno, da „je namen teh pogojev med drugim preprečiti, da bi te osebe postale nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici“.[25]

44. V splošnem okviru Direktive 2004/38 so ti cilji, ki so hierarhično urejeni,[26] določeni z večstopenjskim sistemom, ki ureja pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici. Ta sistem, ki v bistvu povzema stopnje in pogoje iz različnih instrumentov prava Unije in sodne prakse, sprejete pred to direktivo, pripelje do pravice do stalnega prebivanja.[27] Tako je med pravico do trimesečnega prebivanja na eni strani in pravico do stalnega prebivanja na drugi strani pravica do prebivanja za več kot tri mesece odvisna od pogojev, določenih v členu 7(1) Direktive 2004/38. Poleg tega v skladu s členom 14(2) te direktive državljan Unije to pravico ohrani, samo če izpolnjuje pogoje iz člena 7 navedene direktive, katerih namen je, kot sem opozoril zgoraj, preprečiti, da postane nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

45. Prepričan sem, da se razlaga člena 7(3)(c) Direktive 2004/38, ki jo predlagam, odlično uvršča ne samo v okvir večstopenjskega sistema, ki je v tej direktivi določen za urejanje pravice do prebivanja v državi članici gostiteljici, temveč tudi v poseben okvir *večstopenjskega sistema ohranitve statusa delavca*, katerega namen je varovanje pravice do prebivanja in dostopa do socialnih dajatev.[28] Direktiva 2004/38 z uvajanjem tega sistema upošteva različne dejavnike v zvezi s posamičnim položajem vsakega prosilca za socialne dajatve in, med drugim, trajanje opravljanja poklicne dejavnosti[29] ter – v okviru analizirane določbe – *stopnjo predvidljivosti takega trajanja*.[30] Kot je odločilo Sodišče, ta večstopenjski sistem zadevnim državljanom omogoča, da se nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami, obveznostmi in jamstvi, ki so jih deležni, pri čemer upošteva načelo sorazmernosti in preprečuje čezmerne stroške za sistem socialne varnosti države članice gostiteljice.[31]

46. Razlagati drugi primer iz člena 7(3)(c) tako, da se nanaša samo na osebe, ki so bile delavci na podlagi pogodbe za določen čas, z izključitvijo oseb, ki so bile delavci na podlagi druge vrste pogodbe, ali samozaposlenih oseb, bi bilo v nasprotju s ciljem Direktive 2004/38.[32] Poleg tega bi razlaga, s katero se vzpostavlja razlikovanje med delavci glede na vrsto pogodbe o zaposlitvi, ki so jo sklenili, ali dejavnost, ki so jo opravljali, pomenila neupravičeno različno obravnavanje. S takim različnim obravnavanjem bi bil prvi cilj te direktive, to je olajšanje in krepitev uresničevanja temeljne in individualne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, „pridržan“ delavcem, ki

24 Glej zlasti sodbo z dne 5. maja 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, točka 33).

25 Sodbe z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 40); z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija (C-75/11, EU:C:2012:605, točka 60), in z dne 19. septembra 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, točka 54).

26 Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, točki 51 in 52). „Toda ta drugi cilj[, ki izhaja iz uvodne izjave 10,] obstaja samo zaradi prvega: ker je Direktiva namenjena temu, da se olajša izvrševanje pravice do prebivanja, so države članice menile, da je treba zagotoviti obvladovanje finančnega bremena te svoboščine.“

27 Sodba z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 38). Glej člen 6 in člen 14(1) Direktive 2004/38 v zvezi s pravico do prebivanja do treh mesecev, člen 7 in člen 14(2) te direktive v zvezi s pravico do prebivanja za več kot tri mesece ter člen 16 te direktive v zvezi s pravico do stalnega prebivanja.

28 Sodba z dne 15. septembra 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, točka 60).

29 Sodba z dne 15. septembra 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, točka 60).

30 Glej točki 37 in 38 teh sklepnih predlogov.

31 Glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, točka 61).

32 Glej uvodni izjavi 3 in 4 Direktive 2004/38.

so v trdnejšem položaju, ker so sklenili pogodbe o zaposlitvi za določen ali nedoločen čas, izključene pa bi bile druge kategorije delavcev, ki so sklenili bolj „prožne“ pogodbe (zlasti pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom ali pogodbe o priložnostnem delu) in so zato v očitno ranljivem položaju.[33]

47. Tako kot delavec, ki je sklenil pogodbo za določen čas in svojo zaposlitev lahko izgubi, med drugim, zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi, namreč tudi delavec, ki je sklenil drugo vrsto pogodbe[34], lahko izgubi zaposlitev, poleg tega pa je tudi oseba, ki je opravljala samostojno dejavnost, lahko prisiljena to dejavnost prenehati. V takih okoliščinah bi se zadevna oseba tako lahko znašla v ranljivem položaju, primerljivem s položajem delavca, ki je sklenil pogodbo o zaposlitvi za določen čas in mu je bilo delovno razmerje odpovedano.[35]

48. Ali bi bilo v teh okoliščinah utemeljeno, da navedena oseba, kar zadeva ohranitev pravice do prebivanja, ne bi bila upravičena do enakega varstva, kot ga ima oseba, ki je prenehala opravljati dejavnost zaposlene osebe na podlagi pogodbe za določen čas?

49. Mislim, da ne. V obeh primerih je oseba postala neprostovoljno brezposelna zaradi pomanjkanja dela iz razlogov, neodvisnih od njene volje, potem ko je opravljala dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe manj kot eno leto, in mora zato biti upravičena do varstva, zagotovljenega s členom 7(3)(c) Direktive 2004/38, če se je prijavila kot iskalec zaposlitve pri pristojnem zavodu za zaposlovanje.

50. Poleg tega po mojem mnenju ni nobene objektivne utemeljitve za različno obravnavanje, zaradi katerega pravica do prebivanja ne bi bila priznana osebi, ki je opravljala dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe manj kot eno leto v državi članici gostiteljici in je torej prispevala v socialni in davčni sistem navedene države članice, ter bi bila pravica do prebivanja priznana iskalcu zaposlitve, ki ni nikoli opravljal gospodarske dejavnosti v tej državi članici in ni nikoli prispeval v ta socialni in davčni sistem, vendar izpolnjuje pogoje iz člena 14(4)(b) Direktive 2004/38.[36]

4. Razlaga člena 7(3)(c) Direktive 2004/38 glede na zgodovino njegovega nastanka

51. To razlago potrjuje zgodovina nastanka tega člena. Člen 8(7)(c) prvotnega predloga Komisije[37] in člen 9(3)(c) zakonodajne resolucije Evropskega parlamenta[38] sta se nanašala samo na položaj, v katerem „je zadevna oseba postala neprostovoljno brezposelna, potem ko se ji je iztekla pogodba o zaposlitvi za določen čas, krajši od enega leta“.[39] Parlament je vsebino člena 8(7)(c) prvotnega predloga Komisije samo prestavil v člen 9(3)(c) zakonodajne resolucije Parlamenta. Ta predlog

33 Glej v tem smislu O'Brien, Ch., „Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights“, *Common Market Law Review*, zv. 53, 2016, str. 937–978 in zlasti str. 975: „Equal treatment rights are being reserved for those in the privileged position of work with regular hours and pay, while retention of worker status is harder for those on casual contracts, and for those who struggle to produce evidence of the ‚genuineness' of their prior work“; Nic Shuibhne, N., „Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship“, *Common Market Law Review*, zv. 52, 2015, str. 889–938, zlasti str. 926 in naslednje: „Union citizenship looks less like a status rooted in rights and more like an increasingly qualified privilege – with mutable channels of admission, especially where restrictions are not provided or laid down“.

34 Kot je pogodba za nedoločen čas ali pogodba o priložnostnem delu.

35 Kar zadeva zlasti osebo, ki je prenehala biti samozaposlena, glej po analogiji sodbo z dne 20. decembra 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, točka 43).

36 „[…] V tem primeru se državljanov Unije […] ne sme izgnati, dokler lahko državljani Unije predložijo dokazilo o tem, da še naprej iščejo zaposlitev in da imajo resnično možnost, da se zaposlijo.“ V zvezi z možnostjo države članice gostiteljice, da v takem primeru ne podeli pravice do socialne pomoči, glej člen 24(2) Direktive 2004/38.

37 Predlog 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 final (UL 2001, C 270 E, str. 150). Člen 8 se je nanašal na upravne formalnosti za državljane.

38 Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta 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) (UL 2004, C 43 E, str. 42).

39 Člen 9 se je nanašal na pogoje uresničevanja pravice do prebivanja za več kot šest mesecev.

spremembe je najprej Komisija povzela v svojem spremenjenem predlogu [40] in nato še Svet Evropske unije v skupnem stališču [41]. Kot pa je razvidno iz obrazložitvenega memoranduma tega skupnega stališča, je „Svet […] spremenil besedilo točke (c), tako da je natančno določeno, da se v tem posebnem primeru status delavca ohrani za dobo najmanj šestih mesecev“. Ugotoviti je treba, da je bila v to določbo vnesena še ena sprememba, s tem ko je bil dodan del stavka „ali potem, ko je postal neprostovoljno brezposeln v prvih dvanajstih mesecih“.

52. Po mojem mnenju vstavitev tega dela stavka med pripravljanjem Direktive 2004/38 potrjuje voljo zakonodajalca Unije, da področje uporabe člena 7(3)(c) te direktive, ki je bilo omejeno na pogodbe za določen čas, razširi na druge vrste pogodb.

B. Država članica gostiteljica nima možnosti, da za ohranitev statusa delavca zahteva minimalno obdobje opravljanja dejavnosti zaposlene osebe

53. Danska, nemška in francoska vlada trdijo, da ob upoštevanju uvodne izjave 10 Direktive 2004/38 obstajajo položaji, v katerih država članica utemeljeno sklepa, da oseba ni dovolj dolgo opravljala dejavnosti zaposlene osebe, da bi se lahko sklicevala na člen 7(3)(c) te direktive. Zato menijo, da morajo nacionalni organi imeti možnost, da določijo pogoje za ohranitev statusa delavca.

54. Poudariti je treba, da je v Direktivi 2004/38, kot je Komisija pravilno navedla, določenih dovolj jamstev, da se preprečijo čezmerni stroški za sistem socialne varnosti držav članic gostiteljic zaradi zlorab pri vlogah za socialne dajatve. [42]

55. Na prvem mestu opozarjam, da morajo v skladu s členom 24(1) te direktive „vsi državljani Unije, ki na podlagi [navedene] direktive prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, uživati enako obravnavanje kot državljani te države članice“. Zato se, kadar so z nacionalnim pravom iz pravic do socialnih dajatev izključene osebe, ki so opravljale dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe samo v kratkem obdobju, te izključitve enako uporabljajo za mobilne delavce iz drugih držav članic.

56. Na drugem mestu, s členom 7(3)(c) Direktive 2004/38 je na „dobo najmanj šestih mesecev“ omejeno trajanje ohranitve statusa delavca in s tem pravica do enakega obravnavanja. Zato ohranitev statusa delavca ne bi nujno podeljevala pravice do nadomestila za iskalce zaposlitve. Pravica do enakega obravnavanja pomeni samo, da mora imeti delavec enake pravice, kot so zagotovljene državljanom države članice gostiteljice.

57. Na tretjem mestu, člen 7(3)(c) Direktive 2004/38 določa, da je za ohranitev statusa delavca potrebno, da je oseba neprostovoljno izgubila svojo zaposlitev ali samozaposlitev in se je prijavila kot iskalec zaposlitve pri pristojnem zavodu za zaposlovanje. Kot je ugotovila Komisija, je namen te zahteve zagotoviti, da se osebe same umetno ne spravijo v položaj, v katerem bi imele pravico do enakega obravnavanja. V zvezi s tem je treba poudariti, da v obravnavani zadevi nič v predložitveni odločbi ne kaže, da je N. Tarola zlorabil pravico iz člena 7(3) navedene direktive. [43]

40 Glej člen 7(2a) (predlog spremembe 30). Spremenjeni predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (ki ga je Komisija predstavila v skladu s členom 250(2) Pogodbe ES), COM/2003/0199 final – COD 2001/0111.

41 Skupno stališče (ES) št. 6/2004, ki ga je Svet sprejel 5. decembra 2003 v zvezi s sprejetjem Direktive 2004/[38]/ES Evropskega parlamenta in Sveta 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/EGS (UL 2004, C 54 E, str. 12).

42 V tem okviru je Sodišče odločilo, da „[ta d]irektiva[…], ki uvaja večstopenjski sistem ohranjanja statusa delavca, namenjen varovanju pravice do prebivanja in dostopa do socialnih dajatev, upošteva različne dejavnike v zvezi s posamičnim položajem vsakega prosilca za socialne dajatve in, med drugim, trajanje opravljanja poklicne dejavnosti“. Sodba z dne 15. septembra 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, točka 60).

43 V zvezi s tem glede pojma „zloraba pravice“ glej moje sklepne predloge v zadevi McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:345, točke od 108 do 115).

58. Na četrtem in zadnjem mestu, jasno je, da države članice za ohranitev statusa delavca ne morejo zahtevati, da se je zaposlitev opravljala v drugačnem minimalnem obdobju od tistega, ki je določeno v členu 7(3)(c) Direktive 2004/38. Drugačno stališče bi omogočilo uvedbo dodatne omejitve, ki je zakonodajalec Unije ni predvidel.

59. Po mojem mnenju je iz točk od 22 do 52 teh sklepnih predlogov jasno razvidno, da se drugi primer iz člena 7(3)(c) Direktive 2004/38 uporablja za delavca, ki postane neprostovoljno brezposeln v prvih dvanajstih mesecih zaposlitve, neodvisno od narave dejavnosti, ki jo je opravljal (kot zaposlena ali samozaposlena oseba), ali vrste pogodbe o zaposlitvi, ki jo je sklenil (za določen čas, za nedoločen čas ali druga vrsta pogodbe).

V. Predlog

60. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje, ki ga je postavilo Court of Appeal (pritožbeno sodišče, Irska), odgovori:

Člen 7(1)(a) in (3)(c) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38 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 razlagati tako, da državljan države članice, ki je v drugi državi članici delal dva tedna, in to ne kot delavec, zaposlen za določen čas, in ki je nato postal neprostovoljno brezposeln, ohrani status delavca v smislu teh določb.