



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 16. ožujka 2017.¹

Predmet C-98/15

María Begoña Espadas Recio
protiv
Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Juzgado de lo Social No 33 de Barcelona (Radni sud br. 33 iz Barcelone, Španjolska))

„Direktiva 79/7/EEZ – Članak 4. stavak 1. – Jednako postupanje prema radnicima i radnicama – Direktiva 97/81/EZ – Okvirni sporazum o radu s nepunim radnim vremenom – Nacionalno zakonodavstvo kojim je uređeno izračunavanje trajanja davanja za nezaposlenost – Neuzimanje u obzir danâ kada se nije radilo – Diskriminacija”

1. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku Juzgado de lo Social No 33 de Barcelona (Radni sud br. 33 iz Barcelone, Španjolska) traži smjernice o tumačenju Direktive 79/7/EEZ o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti² i Direktive 97/81/EZ o Okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC³. U biti, sud koji je uputio zahtjev prvo pita primjenjuje li se Okvirni sporazum na davanje za nezaposlenost koje se financira doprinosima koje uplaćuju radnik i njegov poslodavac. Također želi znati jesu li, u slučaju gdje radnik koji radi nepuno radno vrijeme ima „vertikalni radni odnos” sa svojim poslodavcima (tako što, primjerice, radi 50 % punog radnog vremena, i to ponedjeljkom, utorkom i srijedom, dok su četvrtak i petak neradni dani), Okvirnom sporazumu i/ili Direktivi 79/7 sukladna nacionalna pravila koja dane kada se nije radilo isključuju iz izračuna davanja za nezaposlenost koje se treba isplaćivati.

Pravo Unije

Direktiva 79/7

2. U drugoj uvodnoj izjavi Direktive 79/7 navedeno je da bi se načelo jednakog postupanja u pitanjima socijalne sigurnosti trebalo ponajprije provoditi u okviru zakonskih sustava koji pružaju zaštitu od rizika, među ostalim, nezaposlenosti.

3. U skladu s člankom 2., Direktiva 79/7 primjenjuje se, među ostalim, na radnike čija je djelatnost prekinuta zbog nesvojevoljne nezaposlenosti. Direktiva se, u skladu s člankom 3., primjenjuje na, primjerice, zakonske sustave koji pružaju zaštitu od nezaposlenosti.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Direktiva Vijeća od 19. prosinca 1978. (SL 1979., L 6, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 7.)

³ Direktiva Vijeća od 15. prosinca 1997. (SL 1998., L 14, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 131.)

4. U članku 4. stavku 1. navedeno je da načelo jednakog postupanja označava:

„nepostojanje svake diskriminacije na temelju spola, bilo izravne ili neizravne, prije svega s obzirom na bračni ili obiteljski status, posebno u odnosu na:

- opseg sustava i uvjet[e] pristupa tim sustavima,
- obvez[u] uplaćivanja doprinosa i izračun doprinosa,
- izračun davanja uključujući pripadajuća uvećanja s obzirom na bračnog druga i uzdržavanike te uvjet[e] koji određuju trajanje i zadržavanje prava na davanje.”

Direktiva 97/81

5. Dana 6. lipnja 1997. europski socijalni partneri – Unija industrijskih saveza europskih poslodavaca (UNICE), Europski centar poduzeća s javnim udjelom (CEEP) i Europska konfederacija sindikata (ETUC) – sklopili su Okvirni sporazum o radu s nepunim radnim vremenom (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum) kojemu je cilj, među ostalim, ukloniti diskriminaciju radnika koji rade nepuno radno vrijeme⁴.

6. Okvirni sporazum je Direktivom 97/81 uključen u pravo (Unije). U članku 1. te direktive objašnjava se da je njezina svrha provesti u djelo Okvirni sporazum. U članku 2. stavku 1. od država članica se zahtijevalo da najkasnije do 20. siječnja 2000. donesu zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s direktivom ili da jamče da će najkasnije do tog datuma socijalni partneri provesti potrebne mjere putem sporazuma. Tekst Okvirnog sporazuma priložen je direktivi⁵.

7. U trećem stavku preambule Okvirnog sporazuma navedeno je:

„Ovaj se Sporazum odnosi na uvjete zapošljavanja radnika s nepunim radnim vremenom te se u njemu priznaje činjenica da o pitanjima koja se tiču obveznog socijalnog osiguranja odlučuju države članice.”

8. Svrha Okvirnog sporazuma, kako je navedeno u njegovu članku 1. točki (a), je „omogućiti uklanjanje diskriminacije radnika s nepunim radnim vremenom i poboljšati kvalitetu rada s nepunim radnim vremenom”.

9. U skladu s člankom 2. stavkom 1., Okvirni sporazum odnosi se na „radnike s nepunim radnim vremenom koji imaju ugovor o radu ili radni odnos definiran zakonom [...] koj[i] je na snazi u pojedinoj državi članici”.

10. Radnik s nepunim radnim vremenom je u članku 3. stavku 1. definiran kao „radnik čije je uobičajeno radno vrijeme, izračunano na tjednoj osnovi ili prosječno, u razdoblju zaposlenja do jedne godine, kraće od uobičajenog radnog vremena usporedivog radnika s punim radnim vremenom”.

11. Članak 4. nosi naslov „Načelo nediskriminacije”. U njegovu stavku 1. je predviđeno: „[š]to se tiče uvjeta zapošljavanja, radnici s nepunim radnim vremenom ne smiju se tretirati na manje povoljan način od usporedivih radnika s punim radnim vremenom samo zato što rade s nepunim radnim vremenom, osim ako je različito postupanje opravdano objektivnim razlozima”.

⁴ Vidjeti uvodne izjave 8. do 12.

⁵ Dodatno vidjeti Direktivu 98/23/EZ od 7. travnja 1998. o proširenju Direktive 97/81/EZ o okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC za Ujedinjenu Kraljevinu Velike Britanije i Sjeverne Irske (SL 1998., L 131, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 137.). Na pitanja koja se razmatraju u glavnom postupku primjenjuje se Direktiva 97/81, kako je izmijenjena Direktivom 98/23.

Španjolsko pravo

12. Sud koji je uputio zahtjev navodi da članak 41. španjolskog ustava predstavlja temelj nacionalnog sustava socijalne sigurnosti, koji ponajprije uređuje Ley General de la Seguridad Social (Opći zakon o socijalnoj sigurnosti) (u daljnjem tekstu: LGSS), kako je odobren s Real Decreto Legislativo (Kraljevska zakonska uredba) br. 1/94 od 20. lipnja 1994. U članku 204. LGSS-a predviđene su dvije razine zaštite u slučaju nezaposlenosti – uplaćivanje doprinosa i isplata socijalne pomoći. Država upravlja tim sustavom te je zaštita od nezaposlenosti obvezna.

13. Članak 210. LGSS-a nosi naslov „Trajanje davanja za nezaposlenost”. Trajanje razdoblja tijekom kojeg se davanje isplaćuje nezaposlenom radniku (u daljnjem tekstu: trajanje davanja) određuje se s obzirom na: (i) njegov staž osiguranja tijekom šest godina koje su prethodile nastanku nezaposlenosti, ili (ii) trenutak u kojem je njegova obveza uplaćivanja doprinosa prestala. Postoji ljestvica u kojoj je prikazan staž osiguranja, izražen u danima, i odgovarajuće trajanje davanja, također izraženo u danima. Tako, primjerice, ako staž osiguranja iznosi 360 do 539 dana, davanje se isplaćuje 120 dana, ako staž osiguranja iznosi 1260 do 1439 dana, davanje se isplaćuje 420 dana, a ako staž osiguranja iznosi više od 2160 dana, davanje se isplaćuje 720 dana (što je najdulje trajanje razdoblja tijekom kojeg se davanje može primati).

14. U skladu s člankom 4. stavkom 1. sedme dodatne odredbe LGSS-a, u kojem su predviđena pravila za radnike s nepunim radnim vremenom, „pri utvrđivanju staža osiguranja i razdobljâ koja su osnova za određivanje davanja za nezaposlenost, u obzir se moraju uzeti pravila u posebnim propisima”. Ta se pravila nalaze u Real Decreto 625/1985 de protección por desempleo (Kraljevska uredba 625/1985 o zaštiti u slučaju nezaposlenosti) (u daljnjem tekstu: RD 625/1985). U članku 3. te mjere određeno je na koji se način treba izračunati trajanje davanja. Članak 3. stavak 1. odnosi se na radnike koji rade puno radno vrijeme. U njemu se navodi: „Trajanje davanja za nezaposlenost temelji se na stažu osiguranja tijekom četiri godine koje su prethodile nastanku nezaposlenosti ili trenutku kada je obveza plaćanja doprinosa prestala.” Članak 3. stavak 4., koji se odnosi na radnike koji rade nepuno radno vrijeme, predviđa: „ako se uplaćeni doprinosi odnose na rad s nepunim radnim vremenom ili stvarni rad u slučaju skraćenog radnog vremena, svaki dan u kojem se radilo računa se kao dan za koji su doprinosi uplaćeni, neovisno o tome koliko je trajanje radnog dana”.

15. Sud koji je uputio zahtjev navodi da se, u skladu s nacionalnom sudskom praksom, gubitkom zaposlenja stječe pravo na davanje za nezaposlenost. Kako bi se utvrdilo trajanje davanja, u obzir se moraju uzeti samo dani kada je zaposlenik doista radio, čak i ako su odgovarajući doprinosi za socijalnu sigurnost zbog rizika nezaposlenosti uplaćivani za sve dane svakog mjeseca u godini.

Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

16. María Begoña Espadas Recio (u daljnjem tekstu: M. B. Espadas Recio) radila je kao čistačica. Od 23. prosinca 1999. nadalje bila je neprekidno zaposlena, ali je izmijenila više poslodavaca. Njezin radni raspored bio je sljedeći: svaki je tjedan dva i pol sata radila ponedjeljkom, srijedom i četvrtkom, a svakog prvog petka u mjesecu radila je četiri sata. Dakle, njezino nepuno radno vrijeme bilo je „vertikalno” strukturirano – nije radila svih pet dana radnog tjedna („horizontalni” raspored), nego je radila samo određene dane u tjednu. Radni odnos M. B. Espadas Recio prestao je 29. srpnja 2013.

17. Servicio Público de Empleo Estatal (u daljnjem tekstu: SPEE) odobrio je 30. rujna 2013. njezin zahtjev za davanje za nezaposlenost. SPEE joj je davanje prvotno odlučio odobriti na 120 dana, od 10. rujna 2013. do 9. siječnja 2014., u iznosu od 6,10 eura po danu. Utvrđeno je da je doprinose uplaćivala 452 dana. M. B. Espadas Recio podnijela je prigovor protiv te odluke, navodeći da je imala pravo na davanje za nezaposlenost u trajanju od 720 dana (nije osporavala osnovu izračuna dnevnog

iznosa davanja koje je primala)⁶. SPEE je odlukom od 9. prosinca 2013. djelomično uvažio njezin prigovor. Odobrio joj je davanje za nezaposlenost u trajanju od 420 dana na temelju njezinih radnih sati koji su, prema njegovu izračunu, iznosili 8,5 sati tjedno.

18. Tumačeći članak 210. LGSS-a u vezi s člankom 3. stavkom 4. RD-a 625/1985, SPEE je zaključio da se trajanje davanja za nezaposlenost mora izračunati na temelju broja dana za koje su doprinosi uplaćivani tijekom šest godina koje su prethodile nezaposlenosti M. B. Espadas Recio. U slučaju rada s nepunim radnim vremenom doprinosi se smatraju uplaćenima za svaki dan kada se stvarno radilo. Iz toga je slijedilo da je M. B. Espadas Recio dokazala da je, tijekom šest godina koje su prethodile njezinoj nezaposlenosti, uplatila doprinose za 1387 dana. Stoga je određeno da se davanje za nezaposlenost mora isplaćivati 420 dana. SPEE nije uzeo u obzir ostatak šestogodišnjeg razdoblja u pogledu kojeg su M. B. Espadas Recio i njezini bivši poslodavci uplaćivali doprinose.

19. Nesporno je da bi M. B. Espadas Recio, da je radila prema „horizontalnom rasporedu” – 1,75 sati tijekom petodnevnog radnog tjedna, ukupno 8,5 radnih sati – imala pravo na davanje za nezaposlenost tijekom maksimalnih 720 dana.

20. M. B. Espadas Recio je pred sudom koji je uputio zahtjev pokrenula postupak protiv odluke SPEE-a u pogledu trajanja razdoblja za koje joj je bilo odobreno davanje za nezaposlenost. Budući da je radila šest uzastopnih godina te pritom plaćala doprinose za 30 ili 31 dan mjesečno (ukupno za 2160 dana), ona smatra da ima pravo na davanje u trajanju od 720, a ne 420 dana, koliko joj je odobreno. Tvrdi da se za određivanje trajanja davanja trebaju uzeti u obzir svi dani za koje su doprinosi uplaćeni, a ne samo dani kada je doista radila. U suprotnom se ne bi radilo samo o nelogičnom dvostrukom sankcioniranju nje kao radnice s nepunim radnim vremenom, što je protivno načelu proporcionalnosti⁷, nego i o izravnoj ili neizravnoj diskriminaciji na temelju spola.

21. Sud koji je uputio zahtjev navodi da je Sud slično pitanje razmatrao u predmetu *Bruno i Pettini*⁸. Sud je u tom predmetu, u vezi sa starosnim mirovinama zrakoplovnog kabinskog osoblja društva Alitalia, koje su bile uređene talijanskim sustavom socijalne sigurnosti, zaključio da je članku 4. Okvirnog sporazuma bilo protivno nacionalno zakonodavstvo u skladu s kojim se razdoblja tijekom kojih se nije radilo nisu uzimala u obzir pri izračunavanju trajanja službe koje je bilo potrebno da bi se ostvarilo pravo na takvu mirovinu zato što je takvo zakonodavstvo diskriminiralo radnike koji su radili nepuno radno vrijeme, osim ako je različito postupanje bilo opravdano objektivnim razlozima.

22. Ako se Okvirni sporazum ne primjenjuje, sud koji je uputio zahtjev smatra da bi se moglo raditi o diskriminaciji na temelju spola, koja je protivna Direktivi 79/7. Trajanje davanja koje je, u skladu sa spornom nacionalnom odredbom, za radnike koji rade nepuno radno vrijeme prema „vertikalnom” rasporedu kraće nego za radnike koji rade nepuno radno vrijeme prema „horizontalnom” rasporedu predstavlja neizravnu diskriminaciju na temelju spola zato što primijenjena pravila nepovoljno utječu na sve radnice. U skladu s godišnjim statistikama, veliku većinu radnika koji rade nepuno radno vrijeme u Španjolskoj čine žene (otprilike 70 % do 80 %).

6 SPEE je potom, na vlastitu inicijativu, preispitao osnovu za određivanje dnevnog davanja za nezaposlenost te ga je odlučio povećati sa 6,10 eura na 10,91 eura na dan.

7 M. B. Espadas Recio ističe da je iznos davanja za nezaposlenost koje je primala na dan već bio razmjerno smanjen zbog činjenice da je radila nepuno, a ne puno radno vrijeme.

8 Presuda od 10. lipnja 2010., *Bruno i Pettini* (C-395/08 i C-396/08, EU:C:2010:329).

23. Zato sud koji je uputio zahtjev postavlja sljedeća prethodna pitanja:

- „(1) Treba li članak 4. [Okvirnog sporazuma], oslanjajući se na doktrinu ustanovljenu u presudi [Bruno i Pettini], tumačiti na način da se primjenjuje na doprinosno davanje za nezaposlenost kakva je ustanovljena u članku 210. [LGSS-a], koja se financira doprinosima koje uplaćuju radnik i poslodavci koji ga zapošljavaju te koja ovisi o stažu osiguranja tijekom šest godina koje su prethodile nastanku pravne situacije nezaposlenosti?
- (2) U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno pitanje, treba li članak 4. [Okvirnog sporazuma], u skladu s doktrinom uspostavljenu u presudi [Bruno i Pettini], tumačiti na način da mu se protivi nacionalna odredba poput članka 3. stavka 4. [RD-a 625/1985], na koju upućuje četvrto pravilo u stavku 1. sedme dodatne odredbe [LGSS-a], koja u slučajevima „vertikalnog” rada s nepunim radnim vremenom (rad tijekom samo tri dana u tjednu) isključuje iz izračuna trajanja davanja za nezaposlenost dane kada se nije radilo, iako su za njih uplaćeni doprinosi, što za posljedicu ima kraće trajanje priznatog davanja?
- (3) Treba li zabranu izravne ili neizravne diskriminacije na temelju spola koja je utvrđena u članku 4. Direktive 79/7 tumačiti na način da zabranjuje ili da joj se protivi nacionalna odredba poput članka 3. stavka 4. [RD-a 625/1985] koja u slučajevima „vertikalnog” rada s nepunim radnim vremenom (rad tijekom samo tri dana u tjednu) iz izračuna dana za koje su uplaćeni doprinosi isključuje dane u kojima se nije radilo, uz posljedično kraće trajanje davanja za nezaposlenost?”

24. Pisana očitovanja podnijele su španjolska vlada i Europska komisija te su obje iznijele usmena očitovanja na raspravi održanoj 15. lipnja 2016.

Ocjena

Uvodne napomene

25. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, pravo Unije poštuje nadležnost država članica da urede svoje sustave socijalne sigurnosti, a kada ne postoji usklađenost na razini Europske unije na zakonodavstvu je svake države članice da utvrdi uvjete za ostvarenje prava u području socijalne sigurnosti. Međutim, države članice su prilikom izvršavanja te nadležnosti dužne poštovati pravo Unije⁹.

26. Tako Španjolska načelno može predvidjeti da pravo na doprinosno davanje u slučaju nezaposlenosti (koje zajednički financiraju radnici i poslodavci), i njegov opseg, u njezinom sustavu socijalne sigurnosti ovisi o stažu osiguranja koji se, u skladu s člankom 210. LGSS-a i člankom 3. RD-a 625/1985, priznaje dotičnom nezaposlenom radniku. Međutim, ta nacionalna pravila moraju biti u skladu s mjerodavnim pravom Unije.

27. Sud koji je uputio zahtjev navodi da je M. B. Espadas Recio radila 8,5 sati tjedno. Ti su sati bili raspoređeni na tri dana u tjednu, a njezin radni raspored smatra se „vertikalnim”. Da je jednak broj sati radila prema „horizontalnom” radnom rasporedu, bila bi radila pet dana tjedno, 1,75 sati dnevno. Primjenjuje li se zabrana diskriminacije iz članka 4. Okvirnog sporazuma na situaciju M. B. Espadas Recio?

⁹ Vidjeti presudu od 14. travnja 2015., *Cachaldora Fernández* (C-527/13, EU:C:2015:215, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

Prvo i drugo pitanje

28. Svojim prvim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev pita primjenjuje li se članak 4. Okvirnog sporazuma na doprinosno davanje za nezaposlenost poput onog iz glavnog postupka. Ako je odgovor na to pitanje potvrđan, potrebno je utvrditi jesu li sporna nacionalna pravila protivna Okvirnom sporazumu. U skladu s tim pravilima, pri izračunu trajanja davanja u obzir se uzimaju samo dani kada je nezaposleni radnik doista radio, iako se doprinosi uplaćuju za sve dane svih mjeseci. To pravilo skraćuje trajanje davanja za nezaposlenost u usporedbi *bilo* s radnicima koji nepuno radno vrijeme rade prema „horizontalnom” rasporedu *bilo* s radnicima koji rade puno radno vrijeme.

29. Prva dva pitanja usko su povezana pa ću ih stoga zajedno razmotriti.

30. Sud koji je uputio zahtjev navodi da činjenica da je M. B. Espadas Recio radila prema „vertikalnom” rasporedu ima dvije posljedice. Kao prvo, njezino davanje je manje od onog na koje imaju pravo usporedivi radnici koji rade puno radno vrijeme iz razloga što je radila manje sati tjedno. Kao drugo, pri određivanju trajanja davanja ne uzimaju se u obzir svi dani za koje su ona i njezini bivši poslodavci plaćali doprinose. Pravo na predmetno davanje ovisi o postojanju radnog odnosa M. B. Espadas Recio s njezinim bivšim poslodavcima; a sustav davanja za nezaposlenost financira se putem njihovih odnosnih doprinosa. U okviru tog sustava za okolnosti povezane s pitanjima socijalne politike predviđeno je (nedoprinosno) davanje u obliku socijalne pomoći koju isključivo financira država. Sud koji je uputio zahtjev zato smatra da je doprinosno davanje za nezaposlenost povezano s radnim odnosom, a samo u manjoj mjeri s pitanjima socijalne politike. U skladu s tim, smatra da se presuda Suda u predmetu Bruno i Pettini¹⁰ po analogiji primjenjuje na španjolski sustav doprinosnog davanja za nezaposlenost.

31. Nasuprot tomu, Komisija i Španjolska smatraju da doprinosno davanje za nezaposlenost iz španjolskog sustava ne spada pod pojam „uvjeti zapošljavanja” u smislu članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma.

32. Slažem se s tim stajalištem.

33. Okvirni sporazum odnosi se isključivo na „uvjete zapošljavanja radnika s nepunim radnim vremenom”¹¹. Sud je naveo da taj pojam obuhvaća mirovine koje ovise o radnom odnosu između radnika i poslodavca, uz iznimku mirovina koje se isplaćuju iz zakonskog sustava socijalne sigurnosti, na koje više utječu pitanja socijalne politike nego taj odnos¹². Za pitanja u vezi s davanjima u području socijalne sigurnosti koja ne predstavljaju „plaću” u smislu članka 157. stavka 2. UFEU-a nadležne su države članice. Ona su zato isključena iz područja primjene načela nediskriminacije iz članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma (iako se na njih, dakako, mogu primjenjivati druge odredbe prava Unije). Stoga kvalifikacija predmetnog doprinosnog davanja za nezaposlenost ovisi o značenju „plaće” u pravu Unije.

34. U skladu s člankom 157. stavkom 2. UFEU-a, „plaća” označava „redovitu osnovnu ili minimalnu nadnicu ili plaću te svako drugo primanje u gotovini ili u naravi koju radnik prima neposredno ili posredno od svojeg poslodavca u vezi sa zaposlenjem”¹³. Sud je u tom kontekstu istaknuo da pravna narav tih primanja nije od važnosti za primjenu članka 157. UFEU-a kada se ona dodjeljuju u vezi sa zaposlenjem¹⁴. Sud je također zaključio da se, „iako je točno da su razne vrste primanja koje odobrava poslodavac također u skladu sa smjernicama socijalne politike, karakter [plaće] jednog davanja ne može [...] dovesti u pitanje kada radnik ima pravo na primitak predmetnog davanja od svojeg poslodavca

10 Presuda od 10. lipnja 2010., *Bruno i Pettini* (C-395/08 i C-396/08, EU:C:2010:329.)

11 Vidjeti uvodne izjave 8. do 12. Direktive 97/81.

12 Vidjeti presudu od 14. travnja 2015., *Cachaldora Fernández* (C-527/13, EU:C:2015:215, t. 36. i 37.).

13 Vidjeti presudu od 5. studenoga 2014., *Österreichischer Gewerkschaftsbund* (C-476/12, EU:C:2014:2332, t. 16.). Vidjeti također presudu od 17. svibnja 1990., *Barber* (C-262/88, EU:C:1990:209.).

14 Vidjeti presudu od 5. studenoga 2014., *Österreichischer Gewerkschaftsbund* (C-476/12, EU:C:2014:2332, t. 17.).

zbog postojanja radnog odnosa”¹⁵. Međutim, iako primanja koja proizlaze iz sustava socijalne sigurnosti ili predstavljaju davanja iz istog načelno nisu izuzeta iz pojma plaće, taj se pojam ne može proširiti na način da obuhvaća sustave socijalne sigurnosti ili davanja iz istog koja su izričito uređena zakonom tako da se o njima ne može pregovarati u okviru poduzeća ili određene struke te koja su obvezna za opće kategorije radnika¹⁶.

35. Čini mi se da iz činjenice da poslodavac uplaćuje doprinose u sustav koji financira davanja za nezaposlenost nužno ne proizlazi da pojam plaće obuhvaća davanje za nezaposlenost. Također, ni činjenica da država nezaposlenim radnicima isplaćuje davanje ne znači da se takva plaćanja automatski moraju smatrati plaćanjima u području socijalne sigurnosti. Ocjena tog pitanja mora biti složenija. Kriterij zaposlenja ne može biti isključiv u tom kontekstu¹⁷. Tako je Sud, u vezi sa sustavom mirovina koji se razmatrao u predmetu Bruno i Pettini, naveo da: „[...] ako se mirovina odnosi samo na određenu kategoriju radnika, ako je izravno povezana s trajanjem radnog odnosa ili ako se njezina visina izračunava na temelju zadnje plaće, nije bitno je li istodobno povezana s pitanjima socijalne politike, organizacije države, etike ili proračunskim razlozima koji su utjecali ili su mogli utjecati na to da nacionalni zakonodavac uspostavi dotični sustav [...]” [neslužbeni prijevod]¹⁸.

36. Ta se tri kriterija kumulativno primjenjuju i relevantna su u ovom predmetu. Iako je za tumačenje nacionalnog prava i utvrđenje činjenica u konačnici nadležan sud koji je uputio zahtjev, Sud ipak može pružiti pojašnjenja i smjernice.

37. Sud koji je uputio zahtjev ističe da se davanje za nezaposlenost isplaćuje posebnoj kategoriji radnika – „onima koji su u pravnoj situaciji nezaposlenosti”. Međutim, na drugim mjestima u odluci kojom je uputio prethodno pitanje navodi da se ustavna osnova španjolskog sustava socijalne sigurnosti odnosi na sve državljane, tako što jamči odgovarajuću socijalnu pomoć i davanja u slučaju nevolje, osobito nezaposlenosti¹⁹. Ne vidim na koji način „svi državljani” mogu predstavljati posebnu kategoriju radnika. Naime, oni koji primaju to davanje pripadaju skupini koja ima opća obilježja potrebna za stjecanje prava na to davanje – odnosno, imaju pravni status nezaposlenosti. To se uvelike razlikuje od primjera posebnih kategorija radnika koje je Sud utvrdio u svojoj sudskoj praksi, kao što su nacionalni javni službenici i kazališni djelatnici²⁰.

38. Sud koji je uputio zahtjev navodi da se predmetno davanje za nezaposlenost financira isključivo putem doprinosa koje uplaćuju radnici i poslodavci. Međutim, ti se doprinosi plaćaju na temelju nacionalnog zakonodavstva. Nisu uređeni sporazumom između radnika i poslodavca. To znači da sustav tih davanja više predstavlja sustav socijalne sigurnosti kojim država upravlja nego davanje koje je dio naknade koja se radniku isplaćuje na temelju ugovora koji on ima sa svojim poslodavcem ili o kojoj se u njegovo ime kolektivno pregovara. A pojam „uvjeti zapošljavanja” „ne može se proširiti na način da obuhvaća sustave socijalne sigurnosti ili davanja iz istog koja su izričito uređena zakonom tako da se o njima ne može pregovarati u okviru poduzeća ili određene struke te koja su obvezna za opće kategorije radnika” [neslužbeni prijevod]²¹. Dodajem da RD 625/1985 (kojim je uređeno trajanje

15 Vidjeti presudu od 5. studenoga 2014., *Österreichischer Gewerkschaftsbund* (C-476/12, EU:C:2014:2332, t. 18.). Vidjeti također presudu od 1. travnja 2008., *Maruko*, C-267/06, EU:C:2008:179, t. 41. do 44.

16 Vidjeti presudu od 29. studenoga 2001., *Griesmar* (C-366/99, EU:C:2001:648, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

17 Vidjeti presudu od 23. listopada 2003., *Schönheit i Becker* (C-4/02 i C-5/02, EU:C:2003:583, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

18 Vidjeti presudu od 10. lipnja 2010., *Bruno i Pettini* (C-395/08 i C-396/08, EU:C:2010:329, t. 47. i navedenu sudsku praksu).

19 Vidjeti gornju točku 12.

20 Vidjeti presude od 23. listopada 2003., *Schönheit i Becker* (C-4/02 i C-5/02, EU:C:2003:583, od 1. travnja 2008., *Maruko*, C-267/06, EU:C:2008:179). Kao i u potonjoj presudi, koristim pojam „kazališni djelatnici” na način da obuhvaća sve osobe povezane s kazališnom produkcijom, a ne samo glumce.

21 Vidjeti presudu od 22. studenoga 2012., *Elbal Moreno* (C-385/11, EU:C:2012:746, t. 20. i navedenu sudsku praksu).

davanja) predstavlja mjeru o kojoj su španjolska tijela obavijestila Komisiju u skladu s člankom 9. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti²². Ta obavijest znači da španjolska vlada izričito pristaje da predmetno davanje predstavlja davanje za nezaposlenost u smislu te uredbe²³.

39. Iz toga slijedi, po mojemu mišljenju, da se članak 4. Okvirnog sporazuma ne primjenjuje na davanje za nezaposlenost poput onog iz glavnog postupka.

40. S obzirom na moj odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovarati na drugo pitanje (čiji se sadržaj ionako preklapa s trećim pitanjem, koje razmatram u nastavku).

41. Stoga zaključujem da se Okvirni sporazum mora protumačiti na način da se ne primjenjuje na doprinosno davanje za nezaposlenost, poput onog predviđenog u članku 210. LGSS-a, koje se isključivo financira putem doprinosa koje je uplaćivao radnik i njegovi bivši poslodavci.

Treće pitanje

42. Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita jesu li nacionalna pravila koja uređuju određivanje trajanja davanja (osobito članak 3. RD-a 625/1985) zabranjena člankom 4. stavkom 1. Direktive 79/7 iz razloga što uzrokuju diskriminaciju na temelju spola.

43. Davanja za nezaposlenost poput predmetnog spadaju u područje primjene Direktive 79/7 jer su dio zakonskog sustava za zaštitu od, među ostalim, nezaposlenosti – što je jedan od rizika navedenih u članku 3. stavku 1. točki (a). Člankom 4. stavkom 1. zabranjuje se diskriminacija na temelju spola, osobito kada je riječ o uvjetima koji se odnose na trajanje i zadržavanje prava na davanja.

44. Sporno nacionalno pravilo ne predstavlja izravnu diskriminaciju iz razloga što se bez razlike primjenjuje i na radnike i na radnice. Međutim, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da neizravna diskriminacija u smislu članka 4. Direktive 79/7 postoji kada nacionalna mjera, iako je formulirana na neutralan način, u stvarnosti nepovoljno djeluje na mnogo veći broj žena nego muškaraca²⁴.

45. Sud koji je uputio zahtjev u odluci kojom je uputio prethodno pitanje ističe da sporno nacionalno pravilo – u skladu s kojim radnici koji nepuno radno vrijeme rade prema „vertikalnom” rasporedu imaju pravo na davanje u kraćem trajanju nego radnici koji rade puno radno vrijeme – nepovoljno utječe na više žena nego muškaraca s obzirom na to da približno 70 % do 80 % radne snage s nepunim radnim vremenom čine žene.

46. Iako se u spornim nacionalnim pravilima ne pravi razlika između muškaraca i žena, statistike koje je pružio sud koji je uputio zahtjev pokazuju da ista u nepovoljan položaj stavljaju znatno veći broj radnica nego radnika. Zato su ta pravila neizravno diskriminirajuća u smislu članka 4. stavka 1. Direktive 79/7.

47. Takva pravila očito nepovoljno utječu na radnice s nepunim radnim vremenom kao što je M. B. Espadas Recio. Sud koji je uputio zahtjev ističe da bi ona imala pravo na maksimalno trajanje davanja od 720 dana da je radila puno radno vrijeme. U tom bi se slučaju pri izračunu uzela u obzir činjenica da su *doprinosi plaćeni za sve radne dane u mjesecu* tijekom šest godina koje su prethodile

²² Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.). U članku 9. stavku 1. te uredbe je predviđeno da države članice dostavljaju obavijest Komisiji u pisanom obliku o zakonodavstvu koje se odnosi na grane socijalne sigurnosti koje spadaju u područje primjene te uredbe. To uključuje i nacionalne mjere koje uređuju davanja za nezaposlenost.

²³ Vidjeti također presudu od 20. veljače 1997., *Martinez Losada i dr.* (C-88/95, C-102/95 i C-103/95, EU:C:1997:69, t. 17. do 20.).

²⁴ Vidjeti, primjerice, rješenje od 17. studenoga 2015., *Plaza Bravo* (C-137/15, EU:C:2015:771, t. 22. i navedenu sudsku praksu).

nejzinoj nezaposlenosti²⁵. Da je M. B. Espadas Recio radila prema horizontalnom rasporedu (1,75 sati dnevno, pet dana u tjednu), također bi imala pravo na davanje u tom maksimalnom trajanju. Mijenja li činjenica da sporna nacionalna pravila nepovoljno utječu samo na posebnu skupinu radnika s nepunim radnim vremenom – one koji rade prema „vertikalnom rasporedu” – moje stajalište da sporna nacionalna pravila uzrokuju neizravnu diskriminaciju?

48. Ne.

49. Točno je da se Sud nije slagao s ocjenama nacionalnih sudova u određenim slučajevima kada su se nacionalne mjere u pitanju odnosile samo na posebnu skupinu radnika s nepunim radnim vremenom. Sud je zaključio da takve mjere ne uzrokuju neizravnu diskriminaciju jer statistički podaci u vezi s radnicima s nepunim radnim vremenom obično ne mogu pokazati (u nedostatku konkretnih informacija) da žene u skupinama radnika s nepunim radnim vremenom, poput onih koje su se razmatrale u tim slučajevima, čine veliku većinu²⁶.

50. Tako se predmet *Cachaldora Fernández*²⁷ odnosio na određivanje osnove za izračun invalidske mirovine. Ocjena koju je nacionalni sud dao temeljila se na pretpostavci da se nacionalna odredba koja se u tom predmetu razmatrala odnosila na skupinu radnika s nepunim radnim vremenom čiju su veliku većinu činile žene, ali se nije primjenjivala na sve radnike s nepunim radnim vremenom. Ta se odredba primjenjivala samo na radnike koji su u dijelu referentnog razdoblja od osam godina koje su prethodile nastupu uzroka invalidnosti imali prekid plaćanja doprinosa, a koji su prije tog prekida plaćanja doprinosa radili nepuno radno vrijeme. Međutim, precizna skupina radnika s nepunim radnim vremenom na koje je to utjecalo nije se mogla jasno odrediti. Sudu nisu pružene nikakve statističke informacije koje bi pokazivale koliko je radnika s nepunim radnim vremenom imalo prekid plaćanja doprinosa ili je li se ta skupina uglavnom sastojala od žena. Također je utvrđeno da je to nacionalno pravilo zapravo išlo u prilog nekim radnicima s nepunim radnim vremenom²⁸. Sud je stoga zauzeo stajalište da opće informacije na kojima je sud koji je uputio zahtjev temeljio svoju pretpostavku nisu mogle dovesti do zaključka da su skupinu radnika koju je odnosno nacionalno pravilo iz glavnog postupka dovodilo u nepovoljan položaj uglavnom činili radnici s nepunim radnim vremenom i, osobito, žene.

51. Slučaj M. B. Espadas Recio je drugačiji. Sporna nacionalna mjera nepovoljno utječe na sve radnike koji nepuno radno vrijeme rade prema „vertikalnom rasporedu” i ništa ne upućuje na to da bi neki radnici iz te skupine mogli biti u prednosti u odnosu na radnike s punim radnim vremenom.

52. Slično tomu, nacionalna mjera koja se razmatrala u predmetu *Plaza Bravo*²⁹ nije se primjenjivala na sve radnike s nepunim radnim vremenom. Iz spisa predmeta nije bilo jasno jesu li statistički podaci o posebnoj skupini radnika na koje je utjecala ta nacionalna mjera dokazivali da je ista utjecala na mnogo veći broj žena nego muškaraca. Nadalje, navodilo se da su ta pravila jednako tako mogla i radnike s punim radnim vremenom staviti u nepovoljan položaj. Sud je zaključio da se na temelju općih statističkih podataka u vezi s radnicima s nepunim radnim vremenom kao cjeline nije moglo utvrditi da je odnosna nacionalna mjera utjecala na više žena nego muškaraca. Stoga je za tu mjeru zaključeno da nije uzrokovala neizravnu diskriminaciju³⁰.

25 Španjolska ističe da se, radi izjednačavanja položaja radnika s nepunim i radnika s punim radnim vremenom, prilikom izračunavanja trajanja davanja primjenjuje koeficijent od 1,4 %. Međutim, nije pružila nikakve dodatne informacije o tome na koji točno način taj proces djeluje; ali to je ionako činjenično pitanje koje je u nadležnosti suda koji je uputio zahtjev.

26 Vidjeti, primjerice, presudu od 14. travnja 2015., *Cachaldora Fernández* (C-527/13, EU:C:2015:215, i rješenje od 17. studenoga 2015., *Plaza Bravo*, C-137/15, EU:C:2015:771).

27 Presuda od 14. travnja 2015., *Cachaldora Fernández* (C-527/13, EU:C:2015:215).

28 Išlo je u prilog svim radnicima čiji je zadnji ugovor o radu prije prestanka njihove stručne djelatnosti bio ugovor o radu s punim radnim vremenom, ali koji su tijekom ostatka referentnog razdoblja ili čak čitav svoj radni vijek radili samo nepuno radno vrijeme jer bi dobivali mirovinu koja je bila previsoka u odnosu na doista uplaćene doprinose.

29 Rješenje od 17. studenoga 2015., *Plaza Bravo* (C-137/15, EU:C:2015:771)

30 Rješenje od 17. studenoga 2015., *Plaza Bravo* (C-137/15, EU:C:2015:771, t. 24. do 26. i t. 29.)

53. U slučaju M. B. Espadas Recio, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da se statistički podaci u vezi s radnicima s nepunim radnim vremenom jednako primjenjuju i na radnike koji nepuno radno vrijeme rade prema „horizontalnom” rasporedu i na one koji nepuno radno vrijeme rade prema „vertikalnom” rasporedu. Informacije u vezi s radnicima s nepunim radnim vremenom koje sud koji je uputio zahtjev navodi pokazuju da 70 % do 80 % radnika koji rade prema „vertikalnom” rasporedu čine žene. Isti omjer žena i muškaraca postoji i kada je riječ o radu s nepunim radnim vremenom prema „horizontalnom” rasporedu. Na temelju tih informacija opravdano je zaključiti da sporna nacionalna mjera nepovoljno utječe na veći broj žena nego muškaraca. Nadalje, sud koji je uputio zahtjev nije naveo da sporna nacionalna mjera može radnike s punim radnim vremenom katkad dovesti u jednako nepovoljan položaj kao i radnike s nepunim radnim vremenom.

54. Iz toga slijedi da su članku 4. stavku 1. Direktive 79/7 protivne nacionalne mjere poput predmetnih, osim ako su opravdane objektivnim čimbenicima koji nisu povezani s diskriminacijom na temelju spola. To je slučaj kada te mjere odražavaju legitiman cilj socijalne politike i ako su prikladne i nužne za ostvarenje tog cilja³¹.

55. Španjolska se nije pisano izjasnila o tome može li se ikakva diskriminacija na temelju spola opravdati. Međutim, španjolska vlada je na raspravi održanoj 15. lipnja 2016. potvrdila da se za njezina očitovanja o opravdanju diskriminacije u skladu s Okvirnim sporazumom treba smatrati da vrijede i u pogledu diskriminacije na temelju spola. Po njezinu mišljenju, načelo „doprinošenja sustavu socijalne sigurnosti” predstavlja objektivno opravdanje svake diskriminacije. Budući da se davanje za nezaposlenost i trajanje tog davanja temelje isključivo na razdoblju tijekom kojeg je zaposlenik radio ili bio registriran u sustavu socijalne sigurnosti, bilo bi suprotno načelu proporcionalnosti ako se ne bi uzeli u obzir dani kada se doista radilo.

56. Ne prihvaćam takao stajalište.

57. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je cilj doprinosnog davanja za nezaposlenost osigurati radniku sredstva kako bi nadomjestio plaću koju više ne prima (članak 204. LGSS-a).

58. Po mojemu mišljenju, taj je cilj moguće ostvariti uzimanjem u obzir sljedećeg: (i) razdoblja tijekom kojeg su radnik i njegov poslodavac uplaćivali doprinose; (ii) iznosa tih doprinosa; i (iii) radnih sati dotičnog radnika (odnosno, je li radio nepuno ili puno radno vrijeme). U skladu s objašnjenjem koje je pružio sud koji je uputio zahtjev, čini se da španjolski sustav doista uzima u obzir upravo te čimbenike kada je riječ o radnicima s punim radnim vremenom i radnicima koji rade nepuno radno vrijeme prema „horizontalnom” rasporedu. Radnici iz obiju kategorija (ako su jednako dugo plaćali doprinose) imali bi pravo na davanje za nezaposlenost u jednakom trajanju. Međutim, osoba koja je radila 50 % punog radnog vremena dobila bi razmjerno manji iznos davanja, koji bi odražavao manji iznos doprinosa koji je uplatila na svoju manju plaću za nepuno radno vrijeme. To je potpuno u skladu s načelom *pro rata temporis*³².

59. Međutim, radnik koji je nepuno radno vrijeme radio prema „vertikalnom” rasporedu, iako je *doprinosi također uplaćivao za sve dane svih mjeseci u godini*, imao bi pravo na davanje za nezaposlenost u kraćem trajanju nego s njime usporedivi radnik s punim radnim vremenom. Sustav različito postupa prema tim dvjema skupinama radnika. U pogledu radnika koji su nepuno radno vrijeme radili prema „vertikalnom” rasporedu, naglasak stavlja na dane kada se stvarno radilo, a ne na vrijeme koje je zaposlenik tijekom radnog tjedna proveo radeći.

31 Vidjeti presudu od 22. studenoga 2012., *Elbal Moreno* (C-385/11, EU:C:2012:746, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

32 Vidjeti, primjerice, presudu od 5. studenoga 2014., *Österreichischer Gewerkschaftsbund* (C-476/12, EU:C:2014:2332, t. 22. do 24. i navedenu sudsku praksu).

60. To stvara nelogičnu i nepoštenu anomaliju koja radnike koji nepuno radno vrijeme rade prema „vertikalnom” rasporedu stavlja u nepovoljan položaj. Radnici s nepunim radnim vremenom koji obavljaju relativno slabo plaćene poslove, kao što je čišćenje, uglavnom nemaju puno izbora kada je riječ o radnom rasporedu. Često su, kako bi dobili zaposlenje, primorani pristati na „vertikalni” radni raspored koji odgovara njihovom poslodavcu.

61. Stoga zaključujem da se članak 4. Direktive 79/7 mora tumačiti na način da mu je protivno zakonodavstvo države članice koje u slučajevima „vertikalnog” rada s nepunim radnim vremenom (rad tijekom određenih dana u tjednu) isključuje iz izračuna dana za koje su doprinosi uplaćeni dane kada se nije radilo, što za posljedicu ima kraće trajanje plaćanja davanja za nezaposlenost, ako žene čine većinu „vertikalno” zaposlenih radnika s nepunim radnim vremenom na koje takve nacionalne mjere nepovoljno utječu.

Zaključak

62. Stoga smatram da Sud treba na pitanja koja mu je uputio Juzgado de lo Social No 33 de Barcelona (Radni sud br. 33 iz Barcelone, Španjolska) odgovoriti na sljedeći način:

1. Okvirni sporazum o radu s nepunim radnim vremenom, koji je zaključen 6. lipnja 1997. i uključen u Prilog Direktivi Vijeća 97/81/EZ od 15. prosinca 1997. o Okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 98/23/EZ od 7. travnja 1998., treba tumačiti na način da se ne primjenjuje na doprinosno davanje za nezaposlenost, poput onog predviđenog u članku 210. španjolskog Ley General de Seguridad Social (Opći zakon o socijalnoj sigurnosti), koje se isključivo financira putem doprinosa koje je uplaćivao radnik i njegovi bivši poslodavci.
2. Članak 4. Direktive Vijeća 79/7/EEZ o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti treba tumačiti na način da mu je protivno zakonodavstvo države članice koje u slučajevima „vertikalnog” rada s nepunim radnim vremenom (rad tijekom određenih dana u tjednu) isključuje iz izračuna dana za koje su doprinosi uplaćeni dane kada se nije radilo, što za posljedicu ima kraće trajanje plaćanja davanja za nezaposlenost, ako žene čine većinu „vertikalno” zaposlenih radnika s nepunim radnim vremenom, na koje takve nacionalne mjere nepovoljno utječu.