



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 30. septembra 2021¹

Zadeva C-389/20

CJ

proti

Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Vigo (provincialno upravno sodišče št. 2 v Vigo, Španija))

„Predhodno odločanje – Enako obravnavanje moških in žensk v zadevah socialne varnosti – Direktiva 79/7/EGS – Člen 4(1) – Prepoved vsakršne diskriminacije na podlagi spola – Delavci v gospodinjstvu – Varstvo za primer brezposelnosti – Izključitev – Posebej neugoden položaj za delavke – Legitimni cilji socialne politike – Sorazmernost“

I. Uvod

1. Kot je Sodišče že razsodilo: „Pravica do nediskriminacije na podlagi spola je ena od temeljnih pravic človeka, katere spoštovanje mora zagotoviti Sodišče“.²
2. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Vigo (provincialno upravno sodišče št. 2 v Vigo, Španija) je Sodišču predložilo vprašanje, ki se nanašata zlasti na razlago člena 4(1) Direktive 79/7/EGS³ glede nacionalne določbe, v skladu s katero so dajatve za brezposelnost izključene iz dajatev, ki se eni od kategorij delavcev kot celoti priznavajo na podlagi zakonskega sistema socialne varnosti. V obravnavani zadevi je v središču vprašanje predložitvenega sodišča dejavnost delavcev v gospodinjstvu, to je skupine, ki jo v veliki večini sestavljajo osebe ženskega spola.
3. Ali gre tu za posredno diskriminacijo, ki je z Direktivo 79/7 prepovedana? V teh sklepnih predlogih bom poskusil odgovoriti na to vprašanje.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² Sodba z dne 30. aprila 1996, P./S. (C-13/94, EU:C:1996:170, točka 19 in navedena sodna praksa).

³ Direktiva Sveta z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 215).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 79/7

4. V drugi uvodni izjavi Direktive 79/7 je navedeno:

„ker je treba načelo enakega obravnavanja v zadevah socialne varnosti izvrševati najprej v zakonsko določenih programih, ki zagotavljajo varstvo pred tveganjem zaradi bolezni, invalidnosti, starosti, nesreč pri delu, poklicnih bolezni in brezposelnosti ter pri socialni pomoči, kolikor je ta mišljena kot dodatek zgoraj navedenim programom ali kot njihovo nadomestilo“.

5. Člen 1 navedene direktive določa:

„Namen te direktive je postopno izvrševanje načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (v nadaljevanju: ‚načelo enakega obravnavanja‘) na področju socialne varnosti ter drugih elementov socialnega varstva, ki jih predvideva člen 3.“

6. Člen 3(1) navedene direktive določa:

„Ta direktiva se uporablja za:

(a) zakonske sisteme, ki zagotavljajo varstvo pred naslednjimi vrstami tveganja:

[...]

– brezposelnostjo;

[...]“.

7. Člen 4(1) iste direktive določa:

„Načelo enakega obravnavanja pomeni, da ni nobene diskriminacije na podlagi spola, bodisi posredne ali neposredne, še posebno ne glede zakonskega ali družinskega statusa in zlasti glede:

– namena [področja uporabe] sistemov in pogojev za dostop do njih;

– obveznosti glede prispevkov in izračunavanja prispevkov,

[...]“.

2. Direktiva 2006/54/ES

8. Člen 1 Direktive 2006/54/ES,⁴ naslovljen „Namen“, določa:

„Namen te direktive je zagotoviti uresničevanje načela enakih možnosti in enakega obravnavanja moških in žensk na področju zaposlovanja in poklicnega dela.

V ta namen vsebuje določbe za uresničevanje načela enakega obravnavanja v zvezi:

- (a) z dostopom do zaposlitve, vključno z napredovanjem in dostopom do poklicnega usposabljanja;
- (b) z delovnimi pogoji, vključno s plačilom;
- (c) s poklicnimi sistemi socialne varnosti.

[...]“.

9. Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, v odstavku 1 določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve:

[...]

- (f) ‚poklicni sistemi socialne varnosti‘: sistemi, ki jih ne ureja Direktiva Sveta [79/7] in katerih namen je delavcem, bodisi zaposlenim bodisi samozaposlenim, v delovni organizaciji ali skupini delovnih organizacij, v gospodarski dejavnosti, v poklicnem sektorju ali skupini sektorjev zagotoviti pravice, ki dopolnjujejo pravice iz obveznega sistema socialne varnosti ali jih nadomeščajo, ne glede na to, ali je vključitev v te sisteme obvezna ali prostovoljna.“

B. Špansko pravo

1. LGSS

10. Člen 251 Ley General de la Seguridad Social (splošni zakon o socialni varnosti) v prečiščeni različici, potrjeni z Real Decreto Legislativo 8/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (kraljeva zakonska uredba 8/2015 o potrditvi spremenjenega besedila splošnega zakona o socialni varnosti) z dne 30. oktobra 2015⁵ (v nadaljevanju: LGSS), naslovljen „Varstvo“, določa:

„Delavci, vključeni v posebni sistem za delavce v gospodinjstvu, so upravičeni do dajatev socialne varnosti pod pogoji, določenimi v tem splošnem sistemu socialne varnosti, z naslednjimi posebnostmi:

[...]

⁴ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano) (UL 2006, L 204, str. 23).

⁵ BOE št. 261 z dne 31. oktobra 2015, str. 103291, in popravek v BOE št. 36 z dne 11. februarja 2016, str. 10898.

(d) varstvo v okviru posebnega sistema za delavce v gospodinjstvu ne vključuje varstva za primer brezposelnosti.“

11. Člen 264 LGSS, naslovljen „Varovane osebe“, v odstavku 1 določa:

„Za primer brezposelnosti so, če v ta namen plačujejo prispevke, zavarovane:

(a) zaposlene osebe, ki spadajo v splošni sistem socialne varnosti;

(b) zaposlene osebe, ki spadajo v posebne sisteme socialne varnosti, s katerimi je zajeto to tveganje, s posebnostmi, določenimi s predpisi;

[...]“.

2. Kraljeva uredba 625/1985

12. Člen 19 Real Decreto 625/1985, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo (kraljeva uredba 625/1985 o izvajanju zakona 31/1984 z dne 2. avgusta 1984 o varstvu za primer brezposelnosti) z dne 2. aprila 1985⁶, naslovljen „Prispevek“, v odstavku 1 določa:

„Za primer brezposelnosti morajo prispevke plačevati vsa podjetja in delavci, ki spadajo v splošni sistem in v posebne sisteme socialne varnosti, ki ponujajo varstvo za ta primer. Osnova za izračun prispevkov za primer brezposelnosti je enaka kot osnova, določena za nezgode pri delu in poklicne bolezni.“

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

13. CJ je delavka v gospodinjstvu in opravlja storitve za svojo delodajalko, ki je fizična oseba. Od januarja 2011 je vključena v posebni sistem socialne varnosti, ki se uporablja za delavce v gospodinjstvu (v nadaljevanju: posebni sistem za delavce v gospodinjstvu).

14. CJ je 8. novembra 2019 pri Tesorería General de la Seguridad Social (splošni sklad za socialno varnost, v nadaljevanju: TGSS) podala vlogo za plačevanje prispevkov za primer brezposelnosti, da bi pridobila pravico do dajatve za brezposelnost. Vlogi je bila priložena pisna privolitev njene delodajalke, da bo plačevala zahtevane prispevke.

15. TGSS je z odločbo z dne 13. novembra 2019 to vlogo zavrnil z obrazložitvijo, da je CJ vključena v posebni sistem za delavce v gospodinjstvu, možnost plačevanja prispevkov z namenom pridobitve varstva za primer brezposelnosti v tem sistemu pa je s členom 251(d) LGSS izrecno izključena. TGSS je to odločbo po tem, ko je CJ vložila pritožbo, potrdil z odločbo z dne 19. decembra 2019.

16. CJ je 5. junija 2020 zoper drugonavedeno odločbo TGSS vložila tožbo pri Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Vigo (provincialno upravno sodišče št. 2 v Vigo, Španija), pri čemer je v bistvu trdila, da so s to nacionalno določbo (v nadaljevanju: določba iz postopka v glavni

⁶ BOE št. 109 z dne 7. maja 1985, str. 12699, in popravek v BOE št. 134 z dne 5. junija 1985, str. 16992.

stvari) delavci v gospodinjstvu postavljeni v položaj socialne stiske, v katerem se znajdejo, ko njihova zaposlitev preneha iz razlogov, na katere nimajo vpliva. Ta položaj naj bi se kazal v tem, da jim je onemogočen dostop ne le do dajatve za brezposelnost, ampak tudi do drugih oblik socialne pomoči, vezanih na prenehanje pravice do te dajatve.

17. V teh okoliščinah je Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Vigo (provincialno upravno sodišče št. 2 v Vigo) z odločbo z dne 29. julija 2020, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispela 14. avgusta 2020, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je treba člen 4(1) [Direktive 79/7], ki se nanaša na enako obravnavanje in ki prepoveduje vsakršno diskriminacijo na podlagi spola, bodisi posredno ali neposredno, pri obveznosti plačevanja prispevkov za socialno varnost, in člen 5(b) [Direktive 2006/54], ki vsebuje identično prepoved posredne ali neposredne diskriminacije na podlagi spola na področju uporabe sistemov socialne varnosti in pogojev dostopa do njih ter glede obveznosti v zvezi s prispevki in izračunavanjem prispevkov, razlagati tako, da nasprotujeta nacionalnemu predpisu, kakršen je člen 251(d) LGSS [Ley General de la Seguridad Social (splošni zakon o socialni varnosti)]: ‚(d) varstvo v okviru posebnega sistema za delavce v gospodinjstvu ne vključuje varstva za primer brezposelnosti?‘
2. Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali je treba šteti, da je navedena zakonska določba primer prepovedane diskriminacije v skladu s členom 9(1)(e) in/ali (k) [Direktive 2006/54], ker so naslovniki spornega predpisa, to je člena 251(d) LGSS, skoraj izključno ženske?“

18. Pisna stališča so predložili TGSS, španska vlada in Evropska komisija. Na obravnavi 30. junija 2021 so bila ustno predstavljena stališča v imenu CJ, TGSS, španske vlade in Komisije.

IV. Analiza

A. Dopustnost

19. TGSS in španska vlada v pisnih stališčih izpodbijata dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe in v njem postavljenih vprašanj.

20. TGSS najprej trdi, da je spor o glavni stvari umeten, saj naj bi CJ tožbo pri predložitvenem sodišču vložila na podlagi zavajajoče obrazložitve. Spor naj se namreč ne bi nanašal na domnevno pravico do plačevanja prispevkov, ampak na priznanje pravice iz socialne varnosti do dajatev za brezposelnost.

21. TGSS in španska vlada nato še trdita, da to priznanje spada v pristojnost socialnih sodišč in da zato predložitveno sodišče kot upravno sodišče ni pristojno za obravnavo tega spora. Zato naj ne bi po mnenju te vlade obstajala nikakršna zveza med rešitvijo obravnavanega predloga za sprejetje predhodne odločbe in rešitvijo spora o glavni stvari.

22. TGSS še trdi, da v primeru, da bi se spor o glavni stvari res nanašal na priznanje pravice do plačevanja prispevkov, razlaga Direktive 79/7 ne bi bila potrebna za to, da bi predložitveno sodišče lahko odločilo o tej vlogi. Vprašanje obsega varstva posebnega sistema za delavce v gospodinjstvu naj bi bilo namreč ločeno od vprašanja financiranja tega sistema.

23. Nazadnje, španska vlada, ki sicer izrecno ne uveljavlja ugovora nedopustnosti, trdi, da se Direktiva 79/7 za spor o glavni stvari ne uporablja. Poleg tega še meni, da je treba vprašanji za predhodno odločanje razglasiti za nedopustni v delu, v katerem se nanašata na Direktivo 2006/54. Komisija, ki formalno ne uveljavlja ugovora nedopustnosti, prav tako navaja, da se zadnjenavedena direktiva v obravnavani zadevi ne uporablja.

24. Menim, da je treba te trditve razen tiste, ki se nanaša na Direktivo 2006/54, zavrniti.

25. Na prvem mestu, glede trditve trditev, da je spor o glavni stvari umeten, vprašanji za predhodno odločanje pa hipotetični, je treba opozoriti, da za vprašanja za predhodno odločanje v pravu Unije velja domneva upoštevnosti.⁷

26. Predložitveno sodišče navaja, da se ta spor nanaša na priznanje pravice iz socialne varnosti do dajatev za brezposelnost delavcem v gospodinjstvu. CJ s tožbo namreč izpodbija to, da ji je TGSS zavrnil vlogo za plačevanje prispevkov za primer brezposelnosti, in sicer ne kot uveljavljanje domnevne pravice do plačevanja prispevkov, ampak z *namenom* pridobitve pravice do dajatev za brezposelnost. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da ta zavrnitev temelji na odločitvi v okviru zakonodajne politike, da se delavcem v gospodinjstvu zavrne možnost dostopa do socialnih dajatev za brezposelnost.⁸ Po mnenju predložitvenega sodišča bi lahko zato člen 251(d) LGSS, s katerim je bila ta odločitev udejanjena – ker se uporablja za skupino delavcev, zajeto s posebnim sistemom za delavce v gospodinjstvu, ki jo sestavljajo skoraj izključno ženske – glede področja uporabe enega od zakonskih sistemov socialne varnosti, pomenil posredno diskriminacijo na podlagi spola, ki je z Direktivo 79/7 prepovedana.

27. Ker predložitvena odločba vsebuje obširna pojasnila o upoštevnosti postavljenih vprašanj, Sodišče po mojem mnenju ne more zavreči predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker bi bilo očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari.⁹

28. Na drugem mestu, trditev, da predložitveno sodišče na podlagi pravil nacionalnega prava ni pristojno za odločanje o tem sporu, ker se ta nanaša na pravico iz socialne varnosti do dajatev za brezposelnost in zato spada v pristojnost socialnih sodišč, še ne more zadostovati za razglasitev nedopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe, saj Sodišče ni pristojno za poseganje v presojo, ki jo je glede nacionalnih pravil organizacije sodstva in sodnih postopkov podalo predložitveno sodišče.¹⁰ Upoštevati mora namreč predložitveno odločbo, ki jo izda sodišče države članice, če ta ni bila razveljavljena na podlagi pravnega sredstva, ki ga morebiti določa nacionalno pravo.¹¹ Glede tega naj spomnim, da se mora Sodišče v zvezi z razlago določb nacionalnega prava načeloma opreti na opredelitve, ki izhajajo iz predložitvene odločbe, ker Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso ni pristojno za razlago notranjega prava države članice.¹²

⁷ Glej zlasti sodbi z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 25), in z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 27).

⁸ Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je TGSS v odločbi z dne 13. novembra 2019 ugotovil, da „ta skupina delavcev in delavk trenutno nima možnosti plačevanja prispevkov v sistem socialne varnosti z *namenom pridobitve varstva za primer brezposelnosti*“. Moj poudarek.

⁹ Glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 25), in z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 27).

¹⁰ Glej sodbo z dne 30. septembra 2020, CPAS de Liège (C-233/19, EU:C:2020:757, točka 36 in navedena sodna praksa).

¹¹ Glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2020, Governo della Repubblica italiana (Status italijanskih mirovnik sodnikov) (C-658/18, EU:C:2020:572, točka 61 in navedena sodna praksa).

¹² Glej v tem smislu sodbi z dne 6. oktobra 2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, točka 13), in z dne 16. oktobra 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, točka 29 in navedena sodna praksa).

29. Na tretjem mestu, glede trditve, da vprašanja za predhodno odločanje nista dopustni, ker naj se direktivi 79/7 in 2006/54 za spor o glavni stvari domnevno ne bi uporabljali, je treba ugotoviti, da se za navedeni spor, ker se po navedbah predložitvenega sodišča nanaša na obstoj domnevne posredne diskriminacije na podlagi spola, uporablja Direktiva 79/7. Ta diskriminacija namreč zadeva področje uporabe španskega zakonskega sistema socialne varnosti, ki med drugim zagotavlja varstvo za primer brezposelnosti.

30. Nasprotno pa se Direktiva 2006/54 v obravnavani zadevi ne uporablja. Iz člena 1 te direktive je namreč razvidno, da je njen namen zagotoviti uresničevanje načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk na področju zaposlovanja in poklicnega dela ter da vsebuje določbe za izvajanje tega načela med drugim glede delovnih pogojev, vključno s plačilom. V pojma „delovni pogoji“ in „plačilo“ ni mogoče vključiti sistemov ali dajatev socialne varnosti, kot je dajatev za brezposelnost, ki so neposredno urejeni z zakonom, brez kakršnega koli pogodbenega dogovora v okviru podjetja ali zadevne gospodarske panoge, in nujno veljajo za splošne kategorije delavcev.¹³ Poleg tega iz člena 1, drugi odstavek, točka (c), v povezavi s členom 2(1)(f) navedene direktive izhaja, da se ta direktiva ne uporablja za obvezne sisteme socialne varnosti, temveč za poklicne sisteme socialne varnosti.

31. Glede na navedeno menim, da je treba drugo vprašanje za predhodno odločanje zavreči kot nedopustno. Kljub temu Sodišču predlagam, naj ta predlog za sprejetje predhodne odločbe šteje za dopusten.

B. Vsebinska presoja

1. Preoblikovanje prvega vprašanja za predhodno odločanje

32. Iz razlogov, navedenih v točki 30 teh sklepnih predlogov, Sodišču predlagam, naj odgovori le na prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki naj ga poleg tega preoblikuje.

33. Sodišču je namreč v bistvu postavljeno vprašanje, ali je treba člen 4(1) Direktive 79/7 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, s katero so iz dajatev, ki so z zakonskim sistemom socialne varnosti priznane delavcem v gospodinjstvu, izključene dajatve za brezposelnost, če se ugotovi, da so ti delavci skoraj izključno ženske.

34. Da bi predlagal koristen odgovor na to vprašanje, bom na prvem mestu preučil, ali določba iz postopka v glavni stvari spada na področje uporabe Direktive 79/7 (oddelek 2). Ker se zdi, da dajatve za brezposelnost spadajo na področje uporabe te direktive, bom na drugem mestu še preučil, ali izključitev teh dajatev iz dajatev, priznanih s posebnim sistemom za delavce v gospodinjstvu iz člena 251(d) LGSS, pomeni – na kar napeljuje predložitveno sodišče – posredno diskriminacijo na podlagi spola, ki je s to direktivo prepovedana (oddelek 3).

2. Ali določba iz postopka v glavni stvari spada na področje uporabe Direktive 79/7?

35. Ob upoštevanju že navedenega v okviru analize dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe bom v zvezi s tem vprašanjem kratek.

¹³ Glej v tem smislu sodbo z dne 22. novembra 2012, Elbal Moreno (C-385/11, EU:C:2012:746, točka 20 in navedena sodna praksa).

36. Na prvem mestu ugotavljam, da CJ s tožbo izpodbija to, da je TGSS zavrnil njeno vlogo za plačevanje prispevkov za primer brezposelnosti z *namenom pridobitve pravice do dajatev za brezposelnost*. Na drugem mestu želim poudariti, da te dajatve spadajo na stvarno področje uporabe Direktive 79/7, saj spadajo v okvir zakonskega sistema varstva za primer enega od tveganj, navedenih v členu 3(1)(a) te direktive.¹⁴

37. Zato menim, da določba iz postopka v glavni stvari spada na stvarno področje uporabe Direktive 79/7.

3. Ali izključitev dajatev za brezposelnost iz dajatev, priznanih s posebnim sistemom socialne varnosti, ki se uporablja za delavce v gospodinjstvu, kot je predpisana z določbo iz postopka v glavni stvari, pomeni posredno diskriminacijo na podlagi spola v smislu Direktive 79/7?

38. Predložitveno sodišče dvomi o združljivosti člena 251(d) LGSS s pravom Unije. Skupino delavcev, za katere se uporablja posebni sistem za delavce v gospodinjstvu, naj bi namreč sestavljale skoraj izključno osebe ženskega spola. Zato naj bi ta določba pomenila posredno diskriminacijo na podlagi spola, saj naj bi bila z njo ženskam, ki spadajo v to skupino, s tem, da jim je onemogočeno plačevanje prispevkov za primer brezposelnosti, zavrnjena možnost dostopa do socialne dajatve za ta primer.

39. Stranki iz postopka v glavni stvari in zainteresirane stranke se ne strinjajo o tem, ali v zvezi z delavci v gospodinjstvu obstaja taka posredna diskriminacija. Španska vlada trdi, da različno obravnavanje v obliki izključitve varstva za primer brezposelnosti iz posebnega sistema za delavce v gospodinjstvu ne pomeni posredne diskriminacije na podlagi spola. TGSS obstoja take diskriminacije ne zanika, vendar meni, da je ta utemeljena, in trdi, da je nacionalna določba iz postopka v glavni stvari sorazmerna.¹⁵ Po drugi strani Komisija trdi, da ta določba očitno pomeni posredno diskriminacijo, in dvomi tako o nekaterih razlogih za njeno utemeljitev kot tudi o njeni sorazmernosti.

40. Za ugotovitev, ali določba iz postopka v glavni stvari pomeni posredno diskriminacijo na podlagi spola v smislu Direktive 79/7, bom najprej obravnaval vprašanje, ali je s to določbo vzpostavljeno neenako obravnavanje, ki dejansko temelji na spolu. Nato bom preučil, ali je mogoče tako neenakost objektivno utemeljiti z vidika določb Direktive 79/7, nazadnje pa po potrebi še to, ali je sorazmerna.

a) Ali se z določbo iz postopka v glavni stvari vzpostavi neenako obravnavanje na podlagi spola?

41. Naj uvodoma opozorim, da je Sodišče že večkrat razsodilo, da morajo države članice, ko organizirajo svoje sisteme socialne varnosti in ko ob neharmonizaciji na ravni Unije določajo pogoje priznanja dajatev s področja socialne varnosti, spoštovati pravo Unije.¹⁶

¹⁴ Člen 2 Direktive 79/7 določa, da se ta direktiva uporablja za delovno aktivno prebivalstvo, zato delavka v gospodinjstvu, kakršna je CJ, spada na osebno področje uporabe te direktive.

¹⁵ Ker je španska vlada trdila, da posredne diskriminacije ni, je navedeno stališče v zvezi z utemeljitvijo neenakega obravnavanja in sorazmernostjo določbe iz postopka v glavni stvari zagovarjala zgolj podredno.

¹⁶ V okviru Direktive 79/7 glej zlasti sodbo z dne 9. novembra 2017, Espadas Recio (C-98/15, EU:C:2017:833, točka 37 in navedena sodna praksa).

42. V skladu s členom 1 Direktive 79/7 je njen namen postopno izvrševanje načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti na področju socialne varnosti ter drugih elementov socialnega varstva iz člena 3.¹⁷ Člen 4(1) te direktive določa, da „[n]ačelo enakega obravnavanja pomeni, da ni nobene diskriminacije na podlagi spola, bodisi posredne ali neposredne, [...] in zlasti glede [...] namena [področja uporabe] sistemov in pogojev za dostop do njih“.

43. Iz tega sledi, da morajo države članice pri izvajanju svojih pristojnosti na področju socialne varnosti in posebej dajatev za brezposelnost spoštovati člen 4(1) Direktive 79/7, ki udejanja načelo prepovedi diskriminacije na podlagi spola v zadevah socialne varnosti.

1) Trditev španske vlade, da položaja nista primerljiva

44. Naj najprej opozorim, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča diskriminacija pomeni uporabo različnih pravil za primerljive položaje ali uporabo istega pravila za različne položaje.¹⁸ V zvezi s tem je treba pojasniti, da je za namene ciljev, zastavljenih s socialnim pravom Unije, pojem „posredne diskriminacije“ vezan predvsem na različno obravnavanje primerljivih položajev.¹⁹

45. Španska vlada na podlagi sodbe MB (Sprememba spola in starostna pokojnina)²⁰ meni, da položaj delavcev v gospodinjstvu ni primerljiv s položajem drugih delavcev iz splošnega sistema, zato naj ne bi obstajala nikakršna posredna diskriminacija na podlagi spola.

46. Ta trditev me ne prepriča. Ne le, da je treba ugotoviti, da sta zadevna položaja z vidika pravic do dajatev za brezposelnost primerljiva, ampak se hkrati zdi, da španska vlada s sklicevanjem na to sodbo meša med pojmom „neposredna diskriminacija“ in „posredna diskriminacija“.²¹

47. Opozoriti želim, da je iz predložitvene odločbe razvidno, da naj določba iz postopka v glavni stvari ne bi pomenila neposredne diskriminacije, ampak posredno diskriminacijo na podlagi spola v smislu člena 4(1) Direktive 79/7. V nasprotju s sodbo MB (Sprememba spola in starostna pokojnina)²² je iz obravnavane predložitvene odločbe razvidno, da je določba iz postopka v glavni stvari oblikovana nevtrarno. Ta določba se namreč brez razlikovanja uporablja za delavce

¹⁷ Iz sodne prakse izhaja, da je Direktiva 79/7 zgolj izraz načela enakosti – torej enega temeljnih pravnih načel – na zadevnem področju. Glej po analogiji sodbo z dne 30. aprila 1996, P./S. (C-13/94, EU:C:1996:170, točka 18). Glej tudi Lenaerts, K., *L'égalité de traitement en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples*, Cahiers de droit européen, 1991, str. od 3 do 41.

¹⁸ Glej med drugim sodbe z dne 14. februarja 1995, Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, točka 30); z dne 30. marca 2004, Alabaster (C-147/02, EU:C:2004:192, točka 45); z dne 16. julija 2009, Gómez-Limón Sánchez-Camacho (C-537/07, EU:C:2009:462, točka 56), in z dne 8. maja 2019, Praxair MRC (C-486/18, EU:C:2019:379, točka 73).

¹⁹ Tobler, C., *Limits and potential of the concept of indirect discrimination*, Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti (Evropska komisija), 2009, str. od 1 do 85, zlasti str. 24.

²⁰ Sodba z dne 26. junija 2018 (C-451/16, EU:C:2018:492, točka 42).

²¹ Pojem „neposredne diskriminacije“ je v členu 2(1)(a) Direktive 2006/54 opredeljen kot položaj, „kadar se ena oseba zaradi spola obravnava manj ugodno, kakor se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala oseba drugega spola v primerljivi situaciji“. Sodišče je v sodni praksi navedlo, da je treba ta pojem v okviru Direktive 79/7 razumeti enako. V zvezi s tem je pojasnilo, da če tako manj ugodno obravnavanje temelji na spolu in lahko pomeni neposredno diskriminacijo v smislu člena 4(1) Direktive 79/7, je treba preveriti še, ali sta obravnavana položaja primerljiva. Glej med drugim sodbo z dne 26. junija 2018, MB (Sprememba spola in starostna pokojnina) (C-451/16, EU:C:2018:492, točke 34, 38 in 39). To pomeni, da različno obravnavanje, če preučevana položaja nista primerljiva, ne pomeni neposredne diskriminacije. Poleg tega je treba med pojmom „neposredna diskriminacija“ in „posredna diskriminacija“ razlikovati pri utemeljitvi. Medtem ko je mogoče prvi pojem utemeljiti izključno na podlagi posebnih zakonsko določenih razlogov, je mogoče drugega upravičiti z *objektivnimi razlogi*. Torej se vprašanje, ali je mogoče diskriminacijo *objektivno utemeljiti*, postavlja zgolj v okviru preučitve primerov posredne diskriminacije.

²² Glej sodbo z dne 26. junija 2018 (C-451/16, EU:C:2018:492, točka 48): „Zato je treba ugotoviti, da nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari *neposredno na podlagi spola* manj ugodno obravnava osebe, ki so spremenile spol po sklenitvi zakonske zveze, kot osebe, ki so obdržale spol, ki so ga imele ob rojstvu, in ki so poročene, čeprav so te osebe v primerljivem položaju.“ Moj poudarek.

v gospodinjstvu enega ali drugega spola, zato ne pomeni neposredne diskriminacije na podlagi spola, ki bi jo bilo mogoče izpodbijati z neprimerljivostjo položaja delavcev v gospodinjstvu s položajem drugih delavcev.²³

48. Zato je treba trditev španske vlade zavrni.

2) *Obstoj posebej neugodnega položaja za osebe enega spola v primerjavi z osebami drugega spola*

49. Španska vlada trdi, da različno obravnavanje, vzpostavljeno z izključitveno klavzulo, zadevnim delavcem ne povzroča škode.²⁴

50. Vendar je treba opozoriti – kot je razvidno tudi iz dela pravne teorije – da obstoj škode ni pogoj za obstoj posredne diskriminacije. Čeprav lahko torej škoda kaže na diskriminacijo, pojem „diskriminacija“ kot tak še ne pomeni obstoja škode.²⁵ Gre torej za to, ali ima lahko dani nacionalni ukrep „škodljiv ali nezdržljiv učinek“ na osebe, ki pripadajo neki skupini, v primerjavi z učinkom, ki ga ima na osebe, ki pripadajo drugi skupini.²⁶

51. Po tem pojasnilu menim, da je španska vlada želela povedati, da določba iz postopka v glavni stvari ne vzpostavlja posebej *neugodnega položaja* za delavce v gospodinjstvu.

52. S to trditvijo se ne strinjam. Kot bom pojasnil v nadaljevanju, menim ravno nasprotno, to je, da določba iz postopka v glavni stvari vzpostavlja posebej neugoden položaj za delavce v gospodinjstvu.

53. Na prvem mestu ugotavljam, da pojem „posredna diskriminacija“ v Direktivi 79/7 ni opredeljen.²⁷ Vendar je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je treba ta pojem v okviru te direktive razumeti enako kot v okviru Direktive 2006/54. V členu 2(1)(b) zadnjenavedene je pojem „posredna diskriminacija“ na podlagi spola opredeljen kot „kadar bi bile zaradi navidezno nevtralnega predpisa, merila ali prakse osebe enega spola v *posebej neugodnem položaju*

²³ Glej zlasti v okviru enakega plačila za delavce in delavke sodbo z dne 11. maja 1999, *Angestelltenbetriebsrat der Wiener Gebietskrankenkasse* (C-309/97, EU:C:1999:241, točka 21).

²⁴ Po mnenju španske vlade tak pristop izhaja iz sodb z dne 14. aprila 2015, *Cachaldora Fernández* (C-527/13, EU:C:2015:215, točki 31 in 33), in z dne 9. novembra 2017, *Espadas Recio* (C-98/15, EU:C:2017:833, točka 41).

²⁵ Geulette, A., *De la discrimination indirecte telle qu'appréhendée par la Cour de Justice des Communautés Européennes au regard du règlement 1408/71/CEE et de la Directive 79/7/CEE*, *Revue belge de sécurité sociale*, 2. četrletje, 2003, str. od 541 do 582, zlasti str. 554 in navedena pravna teorija. V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da „pojem diskriminacije po definiciji ne pomeni, da je bila povzročena neposredna škoda, [in] da ta pojem predvsem predpostavlja, da so bili za primerljive primere določeni neenaki pogoji“. Vendar „lahko uporaba neenakih pogojev povzroči škodo, to pa je mogoče nato šteti za posledico, ki razkriva diskriminacijo“. Glej sodbe z dne 10. maja 1960, *Barbara* in drugi/*Visoka oblast* (od 3/58 do 18/58, 25/58 in 26/58, EU:C:1960:18, str. 404).

²⁶ Glede vpliva ameriške pravne teorije v zvezi z „disparate impact“ v okviru primerov posredne diskriminacije v socialnem pravu Unije glej zlasti *Tobler, C., Indirect Discrimination. A Case Study into the Development of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2005, str. od 91 do 96. Glej v zvezi s tem sodbo z dne 31. marca 1981, *Jenkins* (96/80, EU:C:1981:80, str. 925, uvodna izjava 13), in sklepne predloge generalnega pravobranilca J.-P. Warnerja v zadevi *Jenkins* (96/80, neobjavljeni, EU:C:1981:21, str. 936 in 937).

²⁷ Sodišče se je na posredno diskriminacijo (na podlagi državljanstva) prvič sklicevalo v sodbi z dne 12. februarja 1974, *Sotgiu* (152/73, EU:C:1974:13, točka 11), v zvezi z Uredbo Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 15): „Pravila enakega obravnavanja [...] ne prepovedujejo le očitne diskriminacije na podlagi državljanstva, ampak tudi vse prikritke oblike diskriminacije, ki z uporabo drugih razlikovalnih meril dejansko privedejo do istega rezultata“. Moj poudarek. Glede novejših sodnih praks na področju prostega gibanja delavcev, v kateri Sodišče uporablja ta pojem, glej zlasti sodbo z dne 2. aprila 2020, *PF* in drugi (C-830/18, EU:C:2020:275, točka 30 in navedena sodna praksa).

v primerjavi z osebami drugega spola.“²⁸ Po navedbah Sodišča bi bilo obstoj takega posebej neugodnega položaja med drugim mogoče ugotoviti, če bi bilo dokazano, da ureditev, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, negativno vpliva na bistveno večji delež pripadnikov enega spola v primerjavi s pripadniki drugega spola.²⁹

54. Naj v zvezi s tem opozorim, da je odgovor na vprašanje, ali uporaba formalno nevtralnega merila pomeni posredno diskriminacijo, odvisen od dejanskih okoliščin zadeve.³⁰ Zato mora predložitveno sodišče preveriti, ali je mogoče določbo iz postopka v glavni stvari ob upoštevanju teh okoliščin opredeliti kot „posredno diskriminatoren ukrep“ v smislu člena 4(1) Direktive 79/7.

55. V teh okoliščinah imajo pri ugotovitvi obstoja dejansko neugodnejšega položaja, v katerem so osebe enega spola v primerjavi z osebami drugega spola, temeljno vlogo statistični podatki. Vendar mora nacionalno sodišče presoditi, ali so ti podatki zanesljivi in ali jih je mogoče upoštevati.³¹ Če bi to sodišče menilo, da se izključitvena klavzula iz določbe iz postopka v glavni stvari nanaša na večji odstotni delež žensk kot moških, bi ta določba pomenila neenako obravnavanje, ki je v nasprotju s členom 4(1) Direktive 79/7.

56. Na drugem mestu, v obravnavani zadevi se niti na podlagi predložitvene odločbe niti informacij, predloženih med obravnavo, ne zdi, da ne bi bili na voljo statistični podatki. Čeprav se z nacionalno določbo iz postopka v glavni stvari ne razlikuje med osebami obeh spolov, je iz statističnih podatkov, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, razvidno, da so znotraj skupine delavcev v gospodinjstvu ženske tiste, ki so v veliki večini v neugodnejšem položaju. To sodišče navaja, da TGSS teh podatkov ni nikakor izpodbijal in da so delavci v gospodinjstvu z določbo iz postopka v glavni stvari postavljeni v neugodnejši položaj.³²

57. Naj za presojo teh podatkov spomnim, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča na eni strani izhaja, da mora nacionalno sodišče upoštevati vse delavce, na katere se nanaša nacionalna ureditev, iz katere izhaja različno obravnavanje, v tem primeru člen 251(d) LGSS, in na drugi

²⁸ Sodbi z dne 8. maja 2019, Villar Láiz (C-161/18, EU:C:2019:382, točka 37 in navedena sodna praksa), in z dne 21. januarja 2021, INSS (C-843/19, EU:C:2021:55, točka 24). Moj poudarek. Ugotavljam, da ta sodba pomeni razvoj opredelitve tega pojma v primerjavi s prejšnjo sodno prakso, v skladu s katero „gre za posredno diskriminacijo v smislu te določbe, če uporaba nacionalnega ukrepa, ki je sicer oblikovan nevtralnno, dejansko postavlja v [neugodnejši] položaj veliko več žensk kot moških“. Moj poudarek. Glej zlasti sodbe z dne 20. oktobra 2011, Brachner (C-123/10, EU:C:2011:675, točka 56); z dne 22. novembra 2012, Elbal Moreno (C-385/11, EU:C:2012:746, točka 29); z dne 14. aprila 2015, Cachaldora Fernández (C-527/13, EU:C:2015:215, točka 28), in z dne 9. novembra 2017, Espadas Recio (C-98/15, EU:C:2017:833, točka 38). Kot je bilo izpostavljeno v pravni teoriji, je treba bolj kvalitativno preučiti, kateri so morebitni neugodni učinki ukrepa na osebe, opredeljene z danim merilom, v primerjavi z drugimi osebami. Na podlagi te nove opredelitve je mogoče obravnavati tudi primere posredne diskriminacije, povezane z merili, za katere ne bi bilo kvantitativnih podatkov. Glej v zvezi s tem Miné, M., Les concepts de discrimination directe et indirecte, ERA Forum, zvezek 4, 2003, str. od 30 do 44, zlasti str. 38 in 39; Tridimas, T., The General Principles of EU Law, Oxford University Press, 2005, str. od 67 do 72, ter Vielle, P., in Wuïame, N., Évaluation de la mise en œuvre de la directive 79/7/CEE relative à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière de sécurité sociale, 1999, str. od 1 do 49, zlasti str. 21.

²⁹ Glej sodbi z dne 8. maja 2019, Villar Láiz (C-161/18, EU:C:2019:382, točka 38 in navedena sodna praksa), in z dne 21. januarja 2021, INSS (C-843/19, EU:C:2021:55, točka 25).

³⁰ Glej med drugim Tobler, C., Indirect Discrimination. A Case Study into the Development of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law, *op. cit.*, str. 58.

³¹ Glej sodbo z dne 21. januarja 2021, INSS (C-843/19, EU:C:2021:55, točka 27 in navedena sodna praksa). Poudariti je treba, da je posredno diskriminacijo mogoče ugotavljati na kakršen koli način in ne zgolj na podlagi statističnih podatkov. Glej v zvezi s tem sodbo z dne 8. maja 2019, Villar Láiz (C-161/18, EU:C:2019:382, točka 46). Glej tudi sodbo z dne 3. oktobra 2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, točka 56).

³² TGSS v pisnih stališčih navaja, da „ni nobenega dvoma o tem, da so med delavci, vključenimi v posebni sistem za delavce v gospodinjstvu, večinoma ženske in da bi njihova izključitev iz varstva za primer brezposelnosti lahko pomenila posredno diskriminacijo v primerjavi z delavci moškega spola“.

strani, da najboljša metoda primerjave zajema primerjavo zadevnih deležev delavk, ki spadajo na področje uporabe te ureditve, na katere vpliva domnevno različno obravnavanje, in tistih, na katere ne vpliva, z enakimi deleži pri delavcih, ki spadajo na njeno področje uporabe.³³

58. Če to metodo uporabimo v obravnavani zadevi, je treba po eni strani upoštevati ne le osebe, vključene v posebni sistem socialne varnosti, ki se uporablja za delavce v gospodinjstvu, ampak tudi vse delavce, za katere velja splošni španski sistem socialne varnosti, vključno z zavarovanci posebnih sistemov, ki so prav tako vključeni vanj, saj ureditev iz postopka v glavni stvari pripomore k opredelitvi osebnega področja uporabe dajatev, ki se uporabljajo za vse osebe, vključene v splošni sistem, to je dajatev za brezposelnost.³⁴

59. V zvezi s tem je iz člena 264(1) LGSS razvidno, da imajo vse zaposlene osebe, za katere velja *splošni sistem socialne varnosti*, načeloma pravico do dajatev za brezposelnost. TGSS je namreč v odgovor na vprašanje, ki ga je Sodišče postavilo med obravnavo, pojasnil, da je bilo 31. maja 2021 v Španiji 15.872.720 zaposlenih oseb, ki so bile vključene v ta splošni sistem. Znotraj te skupine sta bila deleža moških in žensk zelo podobna, in sicer 51,04 % oziroma 48,96 %, ³⁵ pri čemer je 14.259.814 delavcev plačevalo prispevke za primer brezposelnosti, 1.612.906 pa ne.

60. Po drugi strani je TGSS na obravnavi v zvezi s *posebnim sistemom, ki se uporablja za delavce v gospodinjstvu*, v katerega je na isti datum spadalo 384.175 zaposlenih oseb, pojasnil, da se v tej skupini deleža moških in žensk med seboj zelo razlikujeta. Natančneje, predložitveno sodišče navaja, da ženske predstavljajo skoraj 100 % delavcev, vključenih v ta sistem. V zvezi s tem je TGSS glede podatkov, ki se nanašajo na isti datum, med obravnavo še navedel, da je skupino delavcev v gospodinjstvu sestavljalo 17.171 moških in 366.991 žensk. Iz teh podatkov je razvidno, da je bila ta skupina na zadevni datum sestavljena iz 95,53 % žensk.

61. Iz statističnih podatkov, ki so bili predstavljeni pred predložitvenim sodiščem in jih je TGSS na obravnavi potrdil, je jasno razvidno, da izključitvena klavzula iz postopka v glavni stvari negativno vpliva na veliko večji delež delavk kot delavcev v gospodinjstvu.

62. Menim torej, da bi bilo treba – če bi predložitveno sodišče na podlagi statističnih podatkov, ki sem jih pravkar preučil, in, odvisno od primera, drugih upoštevanih dejavnikov ugotovilo, da so z določbo iz postopka v glavni stvari v posebej neugoden položaj postavljene delavke v gospodinjstvu – šteti, da je ta določba v nasprotju s členom 4(1) Direktive 79/7, razen če bi bila utemeljena z objektivnimi dejavniki, ki niso povezani z nobeno diskriminacijo na podlagi spola.³⁶

63. Torej je treba zdaj analizirati vprašanje, ali je mogoče neenako obravnavanje, ki je v škodo delavk v gospodinjstvu vzpostavljeno z določbo iz postopka v glavni stvari, z vidika člena 4(1) Direktive 79/7 objektivno utemeljiti.³⁷

³³ Glej zlasti sodbi z dne 24. septembra 2020, YS (Poklicne pokojnine vodilnih delavcev) (C-223/19, EU:C:2020:753, točka 52 in navedena sodna praksa), in z dne 21. januarja 2021, INSS (C-843/19, EU:C:2021:55, točka 26). Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 8. maja 2019, Villar Láiz (C-161/18, EU:C:2019:382, točki 39 in 45).

³⁴ Glej v tem smislu sodbo z dne 21. januarja 2021, INSS (C-843/19, EU:C:2021:55, točka 28).

³⁵ Za statistične podatke, ki se nanašajo na prvo četrtletje leta 2017, glej sodbo z dne 8. maja 2019, Villar Láiz (C-161/18, EU:C:2019:382, točka 42).

³⁶ Glej v tem smislu sodbo z dne 8. maja 2019, Villar Láiz (C-161/18, EU:C:2019:382, točka 47).

³⁷ Glej v tem smislu sodbi z dne 8. maja 2019, Villar Láiz (C-161/18, EU:C:2019:382, točka 37 in navedena sodna praksa), in z dne 21. januarja 2021, INSS (C-843/19, EU:C:2021:55, točka 24).

b) Ali je mogoče neenako obravnavanje, vzpostavljeno z določbo iz postopka v glavni stvari, z vidika določb Direktive 79/7 objektivno utemeljiti?

64. TGSS in španska vlada v pisnih stališčih zlasti trdita, da je različno obravnavanje delavcev v gospodinjstvu utemeljeno s cilji, ki se nanašajo na posebne značilnosti te kategorije delavcev in na status njihovih delodajalcev, pa tudi s cilji varstva delavcev, ohranjanja ravni zaposlenosti v tem sektorju ter boja proti nezakonitemu delu in goljufijam.

65. Torej se postavlja vprašanje, ali so ti razlogi objektivni in ali niso povezani z nobeno diskriminacijo na podlagi spola. Po navedbah Sodišča to v posameznem primeru velja, če izbrana sredstva ustrezajo legitimnemu cilju socialne politike, je z njimi mogoče doseči cilj, zastavljen s to ureditvijo, in so za to potrebna.³⁸ Poleg tega je taka sredstva mogoče šteti za primerna za uresničitev navedenega cilja le, če dejansko izražajo namen uresnitve tega cilja ter se izvajajo dosledno in sistematično.³⁹

1) Nadzor nad legitimnostjo cilja socialne politike, ki se uresničuje z izključitveno klavzulo iz določbe iz postopka v glavni stvari

66. Naj na prvem mestu opozorim, da Sodišče cilje socialne politike na splošno obravnava kot legitimne cilje v splošnem interesu. Varstvo za primer brezposelnosti je sestavni del socialne politike, ki spada v pristojnost držav članic.

67. Zlasti v okviru enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu je sodišče že razsodilo, da je spodbujanje zaposlovanja nedvomno legitimen cilj socialne politike.⁴⁰ Natančneje, glede člena 4(1) Direktive 79/7 je Sodišče ob upoštevanju dostopa do zakonskega sistema zavarovanja za primer brezposelnosti kot objektivni utemeljitveni razlog sprejelo boj proti povečevanju nezakonitega zaposlovanja in manevrov za izogibanje predpisom.⁴¹

³⁸ Glej sodbo z dne 17. julija 2014, Leone (C-173/13, EU:C:2014:2090, točka 53 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbe z dne 13. maja 1986, Bilka-Kaufhaus (170/84, EU:C:1986:204, točka 36); z dne 13. julija 1989, Rinner-Kühn (171/88, EU:C:1989:328, točka 14); z dne 24. februarja 1994, Roks in drugi (C-343/92, EU:C:1994:71, točka 34), in z dne 8. maja 2019, Villar Láiz (C-161/18, EU:C:2019:382, točka 48).

³⁹ Glej sodbo z dne 17. julija 2014, Leone (C-173/13, EU:C:2014:2090, točka 54 in navedena sodna praksa).

⁴⁰ Sodbi z dne 16. oktobra 2007, Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604, točka 65), in z dne 2. aprila 2020, Comune di Gesturi (C-670/18, EU:C:2020:272, točka 37). Glej tudi sodbo z dne 11. septembra 2003, Steinicke (C-77/02, EU:C:2003:458, točka 62 in navedena sodna praksa).

⁴¹ Glej sodbo z dne 14. decembra 1995, Megner in Scheffel (C-444/93, EU:C:1995:442, točke 27, 28 in 32). V okviru dostopa do obveznega invalidskega in pokojninskega zavarovanja glej sodbo z dne 14. decembra 1995, Nolte (C-317/93, EU:C:1995:438, točke 31, 32 in 36). Poleg tega je Sodišče v okviru temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, že navedlo, da cilji, kot so socialno varstvo delavcev in olajšanje zadevnega upravnega nadzora (sodba z dne 16. aprila 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, točka 28) ter boj proti goljufijam, zlasti na področju socialne varnosti, in preprečevanje zlorab spadajo med „nujne razloge v splošnem interesu“, ki bi lahko utemeljili omejitve uresničevanja temeljnih svoboščin, priznanih s Pogodbo (sodba z dne 13. novembra 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, točka 44). Vendar želim opozoriti, da pojma „nujni razlogi v splošnem interesu“ v okviru temeljnih svoboščin in „objektivni utemeljitveni razlogi“ v okviru primerov posredne diskriminacije nista enakovredna.

68. V tem okviru je Sodišče včasih priznalo, da imajo države članice „razumno polje proste presoje“ glede vrste ukrepov socialnega varstva in konkretnih načinov njihovega uresničevanja⁴², medtem ko je v svojih novjših odločbah menilo, da imajo te „široko“ polje proste presoje⁴³. Natančneje, glede primerov posredne diskriminacije na podlagi spola v smislu člena 4(1) Direktive 79/7 je Sodišče razsodilo, da imajo države članice pri izbiri ukrepov, s katerimi je mogoče uresničiti cilje svoje socialne politike in politike zaposlovanja, široko polje proste presoje.⁴⁴

69. Ugotoviti je treba, da je bila ta sodna praksa deležna kritik avtorjev pravne teorije, ki Sodišču očitajo to spremembo pristopa.⁴⁵ Naj po tem pojasnilu kljub vsemu poudarim, da je Sodišče ne glede na to, ali je poudarek na „razumnem“ ali na „širokem“ polju proste presoje držav članic pri izbiri ukrepov, s katerimi bi lahko uresničile cilje svoje socialne politike, razsodilo, da učinek te proste presoje ne sme pripeljati do tega, da se izniči bistvo udejanjanja enega od temeljnih načel prava Unije, kakršno je enako obravnavanje.⁴⁶

70. V tem okviru opozarjam, da mora biti različno obravnavanje, če naj ne pomeni posredne diskriminacije, utemeljeno z dejavniki, ki so objektivni *in* niso povezani z nobeno diskriminacijo na podlagi spola.⁴⁷ Kot sem že navedel⁴⁸, Sodišče sicer meni, da to *zlasti* velja, če je z izbranimi sredstvi, ki ustrezajo legitimnemu cilju socialne politike države članice, katere zakonodaja se obravnava, mogoče doseči cilj, ki mu sledi ta zakonodaja, in so ta sredstva za to potrebna⁴⁹. Tako je na eni strani država članica tista, ki mora dokazati, da zadevna ureditev ustreza legitimnemu cilju *in da ta ni povezan z nobeno diskriminacijo na podlagi spola*, na drugi strani pa mora predložitveno sodišče ugotoviti, ali in koliko je zadevna zakonska določba utemeljena s takim

⁴² Glej *zlasti* sodbe z dne 12. julija 1984, Hofmann (184/83, EU:C:1984:273, točka 27) (o socialnih ukrepih za zagotovitev varstva žensk v zvezi z nosečnostjo in materinstvom); z dne 7. maja 1991, Komisija/Belgija (C-229/89, EU:C:1991:187, točka 22) (o socialnem cilju zagotavljanja minimalnega nadomestnega dohodka), in z dne 20. oktobra 2011, Brachner (C-123/10, EU:C:2011:675, točka 91) (o dodelitvi dohodka, ki je enak socialnemu minimumu, kot sestavnem delu socialne politike).

⁴³ Glej *zlasti* sodbe z dne 14. decembra 1995, Nolte (C-317/93, EU:C:1995:438, točka 33); z dne 14. decembra 1995, Megner in Scheffel (C-444/93, EU:C:1995:442, točka 29); z dne 1. februarja 1996, Posthuma-van Damme in Oztürk, C-280/94, EU:C:1996:27, točka 26); z dne 9. februarja 1999, Seymour-Smith in Perez (C-167/97, EU:C:1999:60, točka 74), in z dne 20. oktobra 2011, Brachner (C-123/10, EU:C:2011:675, točka 73).

⁴⁴ Sodba z dne 21. januarja 2021, INSS (C-843/19, EU:C:2021:55, točka 33 in navedena sodna praksa).

⁴⁵ V pravni teoriji najdemo tudi kritiko na račun oslabitve trifaznega preizkusa utemeljitve, katere objektivnost zahteva, da izbrana sredstva, prvič, odgovarjajo dejanski potrebi (resničnost), drugič, je z njimi mogoče doseči cilj (primernost) in, tretjič, so za to potrebna (sorazmernost). Po navedbah v pravni teoriji naj bi Sodišče ta preizkus strožje in bolj sistematično uporabljalo na področjih posredne diskriminacije, ki temelji na državljanstvu, kot pa na področjih, za katere se uporablja med drugim Direktiva 79/7. Glej med drugim Barnard, C., in Hepple, B., *Indirect Discrimination: Interpreting Seymour-Smith*, Cambridge Law Journal, 58(2), 1999, str. od 399 do 412, *zlasti* str. od 409 do 412: „The real problem is that while the Court of Justice is capable of pronouncing on questions of formal equality, it lacks access to the statistical and social science advice which is needed to assess arguments about disparate impact and objective justification. (Resnična težava je v tem, da Sodišče Evropske unije, čeprav se lahko izreče o vprašanih formalne enakosti, nima dostopa do statistične in družboslovne podpore, ki je potrebna za presojo trditev o različnih učinkih in objektivni utemeljitvi.); Bell, M., in Waddington, L., *More Equal than Others: Distinguishing European Union Equality Directives*, Common Market Law Review, zv. 38, 2001, str. od 587 do 611, *zlasti* str. 593, ter Vielle, P., in Wuiame, N., *loc. cit.*, str. 22. V zvezi s pomenom dosledne uporabe tega preizkusa v okviru primerov diskriminacije na podlagi spola glej Mulder, J., *Indirect sex discrimination in employment. Theoretical analysis and reflections on the CJEU case law and national application of the concept of indirect sex discrimination*, European Network of Legal experts in gender equality and non-discrimination, Evropska komisija, Bruselj, 2020, str. 130.

⁴⁶ Sodbe z dne 9. februarja 1999, Seymour-Smith in Perez (C-167/97, EU:C:1999:60, točka 71); z dne 20. marca 2003, Kutz-Bauer (C-187/00, EU:C:2003:168, točka 57), in z dne 11. septembra 2003, Steinicke (C-77/02, EU:C:2003:458, točka 63). Glej tudi sodbo z dne 15. januarja 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, točka 27).

⁴⁷ Glej v tem smislu sodbo z dne 8. maja 2019, Villar Láziz (C-161/18, EU:C:2019:382, točka 47).

⁴⁸ Glej točko 65 teh sklepnih predlogov.

⁴⁹ Glej sodbo z dne 17. julija 2014, Leone (C-173/13, EU:C:2014:2090, točka 54 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbe z dne 13. maja 1986, Bilka-Kaufhaus (170/84, EU:C:1986:204, točka 36); z dne 13. julija 1989, Rinner-Kühn (171/88, EU:C:1989:328, točka 14); z dne 24. februarja 1994, Roks in drugi (C-343/92, EU:C:1994:71, točka 34), in z dne 8. maja 2019, Villar Láziz (C-161/18, EU:C:2019:382, točka 48).

objektivnim dejavnikom, pri čemer je Sodišče pristojno, da na podlagi spisa zadeve iz postopka v glavni stvari ter pisnih in ustnih stališč, ki so mu predložena, poda smernice, da lahko nacionalno sodišče o zadevi odloči.⁵⁰

71. Glede opredelitve ciljev, zastavljenih s posebnim sistemom za delavce v gospodinjstvu, ni mogoče izpodbijati, da razlogi, ki jih navajata španska vlada in TGSS v zvezi s spodbujanjem zaposlovanja in ohranjanjem ravni zaposlenosti, pa tudi v zvezi z varstvom delavcev ter bojem proti nezakonitemu delu in goljufijam na področju socialne varnosti, pomenijo legitimne cilje socialne politike. Vendar je treba opozoriti, da v okviru posredne diskriminacije objektivna utemeljitev ne more pomeniti zgolj naštevanje niza ciljev socialne politike, ki se na prvi pogled zdijo legitimni: ti cilji ne smejo biti povezani z nobeno diskriminacijo na podlagi spola.⁵¹ Sodišče je v zvezi s tem večkrat navedlo, da zgolj splošne trditve ne zadostujejo za izkaz, da cilj nacionalnega predpisa ni povezan z nobeno diskriminacijo na podlagi spola.⁵² Torej je treba preveriti še objektivno nepovezanost razlogov socialne politike, ki jih zatrjuje španska vlada in TGSS, z vsakršno diskriminacijo na podlagi spola.

2) Preverjanje objektivne nepovezanosti navedenih razlogov z vsakršno diskriminacijo na podlagi spola

72. Glede utemeljitvenega cilja, ki se nanaša na značilnosti dejavnosti delavcev v gospodinjstvu in ohranjanje ravni zaposlenosti, španska vlada v pisnem stališču po eni strani trdi, da je dejavnost delavcev v gospodinjstvu tradicionalno občutljiva na breme, ki bi ga lahko povzročile upravne obveznosti in stroški uveljavitve socialne varnosti za delodajalce (vodje gospodinjstev) in delavce, po drugi strani pa še navaja, da gre za sektor z zgodovinsko visoko stopnjo zaposlenosti. S tem naj bi bila utemeljena izključitev zavarovanja za primer, kakršen je brezposelnost, ki naj bi imela na to skupino delavcev manjši vpliv.

73. TGSS je kot mogočo utemeljitev omejitve varstva v okviru socialne varnosti za delavce v gospodinjstvu navedel drugačen status njihovih delodajalcev, ki naj ne bi bili podjetniki, ki izkoriščajo klasično proizvodno enoto, ampak vodje domačih gospodinjstev.⁵³ Poleg tega TGSS v pisnem stališču poudarja, da bi bilo lahko glede na to, da se za dejavnost teh delavcev zahteva malo kvalifikacij in je torej na splošno plačana z minimalno plačo, zanje „udobneje“ izkoriščati dostop do varstva za primer brezposelnosti kot še naprej zagotavljati svoje storitve ali pa izmenjevati obdobja dejanskega dela in počitka s prejetjem nadomestila za brezposelnost, kar bi učinkovalo kot spodbuda za goljufije.

74. Glede utemeljitvenega cilja, ki se nanaša na boj proti nezakonitemu delu in goljufijam, španska vlada v pisnem stališču trdi, da je izključitev varstva za primer brezposelnosti iz posebnega sistema za delavce v gospodinjstvu utemeljena z legitimnim ciljem preprečiti socialna bremena in stroške,

⁵⁰ Sodba z dne 17. julija 2014, Leone (C-173/13, EU:C:2014:2090, točki 55 in 56 ter navedena sodna praksa).

⁵¹ Prav v zvezi s to fazo preizkusa zaradi ugotavljanja obstoja posredne diskriminacije, torej fazo preverjanj v zvezi z objektivnimi utemeljitvami, so bili v pravni teoriji izraženi pridržki glede nadzora, ki ga opravi Sodišče. Ta nadzor naj bi se namreč zdel preveč ohlapen vsakič, ko se trdi, da je zadevna dajatev utemeljena z legitimnimi cilji socialne politike. Glej med drugim Pennings, F., *European Social Security Law*, Intersentia. Antwerp-Oxford-Portland, 2010, str. od 322 do 327.

⁵² Sodba z dne 17. julija 2014, Leone (C-173/13, EU:C:2014:2090, točka 59 in navedena sodna praksa). V zvezi s tem je v pravni teoriji poudarjeno to, da sklicevanje na legitimni cilj še ne pomeni nujno, da bo varstvo pred posredno diskriminacijo, določeno z Direktivo 79/7, omejeno. Glej Tobler, C., *Limites et potentiel du concept de discrimination indirecte*, *op. cit.*, str. 39: „zato ni presenetljivo, da je Sodišče tarča kritik, ker je nekatere cilje sprejelo kot legitimne“.

⁵³ Poleg tega naj bi TGSS poudaril, da imajo ti delavci pravico do dajatve za brezposelnost, če prenehanje zaposlitve ni prostovoljno in so poleg tega šest let pred vključitvijo v posebni sistem za delavce v gospodinjstvu plačevali prispevke v splošni sistem socialne varnosti. Vendar se zdi, da so s tem iz prejetanja dajatve za brezposelnost izključeni delavci, ki so vedno delali kot delavci v gospodinjstvu.

zaradi katerih bi se zaostрила problematika nezakonitega dela in torej ranljivost teh delavcev. Poleg tega naj bi posebnosti delovnega razmerja delavcev v gospodinjstvu dodatno oteževale preverjanje nekaterih bistvenih pogojev za dostop do dajatve za brezposelnost, na primer neprostovoljnost prenehanja dela, zaradi nedotakljivosti stanovanja delodajalcev, ki je delovno mesto teh delavcev, pa naj bi bilo težko tudi opraviti preverjanja in inšpekcijske preglede, s katerimi se preveri obstoj položajev nezdržljivosti ali goljufij.

75. V teh okoliščinah španska vlada in TGSS navajata, da bi morebitna vključitev varstva za primer brezposelnosti v ta posebni sistem nujno povzročila plačevanje višjih prispevkov, kar bi lahko vodilo v povečanje nezakonitega dela brez vključitve v sistem socialne varnosti in brez plačevanja prispevkov zanj, učinek tega pa bi bilo manjše varstvo delavcev, za katere se uporablja navedeni sistem.

76. Kot sem že navedel v točki 67 teh sklepnih predlogov, sta ta cilja socialne politike, ki ju bom preučil skupaj, načeloma legitimna cilja.⁵⁴ Vendar moram kljub temu priznati, da se mi poraja nekaj dvomov glede nediskriminatornosti teh ciljev, in sicer iz spodaj navedenih razlogov.

77. Na prvem mestu zadostuje ugotovitev, da sistemi socialne varnosti pogosto temeljijo na družinskem modelu, v katerem oseba moškega spola, ki se ji po uradni dolžnosti pripisuje status vodje gospodinjstva, šteje za osebo, ki opravlja delo in nosi vse stroške, povezane s svojim gospodinjstvom.⁵⁵ Zato je treba v okviru preučitve „objektivne utemeljitve“ preučiti, ali so nekateri cilji socialne politike, na katere se sklicuje za utemeljitev različnega obravnavanja oseb ženskega spola, zasidrani v stereotipnih vlogah ali spolnih stereotipih, iz katerih bi lahko izhajali primeri posredne ali sistemske diskriminacije.⁵⁶ Ta model, v katerem so zakoreninjeni stereotipi o vlogi moških in žensk v družbi,⁵⁷ se ne ujema več z resničnostjo družbe v Evropi. Ženske so danes namreč na vseh ravneh vključene na trg dela, položaj delavk-mater in delavcev-očetov pa je glede starševstva in skrbi za otroke primerljiv,⁵⁸ pri čemer obstajajo tudi nove oblike družinskih struktur, zlasti enostarševske družine, ki ne ustrezajo več klasičnemu modelu družine.

78. Na drugem mestu in kot je bilo navedeno v pravni teoriji, zasnova enakosti oseb obeh spolov, s katero se utrjuje tradicionalni model specializacije moških in ženskih vlog, učinkuje tako, da se po eni strani spregledata poklicna segregacija in neugoden položaj, v katerem so osebe ženskega spola na trgu dela, saj se tako „dovoli ohranjanje neenakosti med tipičnimi in netipičnimi delavci

⁵⁴ Skupna preučitev obeh ciljev se mi zdi smiselna, saj se prekrivata in sta med seboj močno povezana.

⁵⁵ Glej med drugim Geulette, A., *loc. cit.*, str. 555.

⁵⁶ Glej zlasti Tobler, C., *Indirect Discrimination. A Case Study into the Development of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law*, *op. cit.*, str. 61 in naslednje ter navedena pravna teorija: „The term ‚structural discrimination‘ refers to a type of discrimination with a much more complex nature. Structural discrimination arises from deeply rooted views, opinions and value judgments relied on in a given society or from societal, cultural, economic patterns and structures.“ (Izraz „strukturna diskriminacija“ se nanaša na vrsto diskriminacije z veliko bolj zapleteno naravo. Strukturna diskriminacija izhaja iz globoko zakoreninjenih pogledov, mnenj in vrednostnih sodb, ki obstajajo v dani družbi, ali iz družbenih, kulturnih in gospodarskih vzorcev in struktur.“) Glej v okviru rasne diskriminacije tudi opredelitev Urada visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice (OHCHR): „Discrimination can exist explicitly, through institutions, norms and values [...] Structural discrimination primarily relates to the ways in which common behaviour and equal legislation and norms for everybody can affect, and obscure, discriminatory intent.“ Na voljo na spletnem naslovu: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/IWG/Session8/MirjanaNajcevska.doc>.

⁵⁷ V zvezi s tem vidikom glej med drugim sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Akcijski načrt EU za obdobje 2017–2019. Spoprijemanje z razliko v plačah med spoloma, COM(2017) 678 final.

⁵⁸ Kot je opozoril generalni pravobranilec M. Bobek v sklepnih predlogih v zadevi Syndicat CFTC (C-463/19, EU:C:2020:550, točka 52 in navedena sodna praksa) in v zadevi Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pokojninski dodatek za ženske, ki so imele otroke) (C-450/18, EU:C:2019:696, točki 37 in 38), zlasti ob sklicevanju na sodbe z dne 25. oktobra 1988, Komisija/Francija (312/86, EU:C:1988:485, točka 14); z dne 29. novembra 2001, Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, točka 56); z dne 26. marca 2009, Komisija/Grčija (C-559/07, EU:C:2009:198, točka 69), in z dne 16. julija 2015, Maïstrellis (C-222/14, EU:C:2015:473, točka 47).

v sistemu socialne varnosti“.⁵⁹ Po drugi strani so „osebe, ki ne sprejmejo tradicionalnega modela poklicne dejavnosti, zlasti ‚netipični‘ delavci, obravnavane kot ekonomsko odvisne od ‚tipičnega‘ delavca“.⁶⁰ Taka zasnova enakosti upravičuje ohranjanje in razvoj številnih oblik „podružinjenja pravic“.⁶¹

79. Ali lahko v teh okoliščinah dopustimo trditev, da preučevana cilja nista povezana z nobeno diskriminacijo na podlagi spola?

80. Mislim, da ne.

81. Prvič, zdi se, da razlogi, utemeljeni z značilnostmi delavcev v gospodinjstvu (slabo kvalificirani delavci, ki prejemajo minimalno plačo) ali značilnostmi njihovih delodajalcev (vodje gospodinjstev) temeljijo predvsem na spolnih stereotipih in bi torej težko trdili, da niso povezani z diskriminacijo na podlagi spola.⁶² TGSS trdi, da bi bilo za delavce v gospodinjstvu, če bi bili zavarovani za primer brezposelnosti, „udobneje“ „izmenjevati obdobja dejanskega dela in počitka s prejemanjem nadomestila za brezposelnost, kar bi učinkovalo kot spodbuda za goljufije“. Če bi bil ta učinek z vidika navedenih značilnosti potrjen, bi bilo treba po vsej logiki vse slabo kvalificirane delavce, ki v drugih sektorjih prejemajo minimalno plačo na trgu dela, prav tako izključiti iz dajatve za brezposelnost. Vendar take izključitve ni.⁶³ Zato menim, da utemeljitev, ki jo je navedel TGSS, ni povezana z izključitvijo delavcev v gospodinjstvu iz dajatev za brezposelnost na podlagi določbe iz postopka v glavni stvari.

82. Drugič, španska vlada to izključitev utemeljuje s ciljem ohranjanja ravni zaposlenosti v kategoriji dejavnosti delavcev v gospodinjstvu, pri čemer po eni strani napotuje na manjši vpliv, ki naj bi ga imela brezposelnost na to skupino delavcev, sestavljeni večinoma iz oseb ženskega spola, po drugi strani pa na to, da bi po njenem mnenju morebitna vključitev varstva za primer brezposelnosti v posebni sistem za delavce v gospodinjstvu nujno pomenila višje prispevke in torej povečanje nezakonitega dela. Vendar menim, da ta izključitev vodi v krepitev tradicionalne družbene zasnove vlog, saj poleg tega omogoča ne samo izkoriščanje strukturno šibkejšega položaja oseb, ki sestavljajo sektor delavcev v gospodinjstvu, ampak tudi podcenjevanje vrednosti dela delavcev v tem sektorju,⁶⁴ ki bi ga morala družba, nasprotno, priznavati in ceniti.

⁵⁹ Vielle, P., in Wuïame, N., *op. cit.*, str. 24. Glej v zvezi s tem Vogel-Polsky, E., Genre et droit: les enjeux de la parité, Cahiers du GEDISST (Groupe d'étude sur la division sociale et sexuelle du travail), št. 17, 1996, Principes et enjeux de la parité, str. od 11 do 31: „Poklicna segregacija [...] žensk v gospodarstvu in delovnem svetu izvira iz vseh družbenih odnosov med spoloma [ali] iz prepojenosti s stereotipi, ki se prenašajo prek kulture, izobraževanja, šolskega sistema, družine in medijev [...]“.

⁶⁰ Vielle, P., in Wuïame, N., *op. cit.*, str. 24.

⁶¹ Prav tam, str. 24. Za izčrpno analizo postopnega razvoja enakosti delavcev in delavk v vlogi staršev s strani zakonodajalca Evropske unije glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Syndicat CFTC (C-463/19, EU:C:2020:550, točka 53 in naslednje).

⁶² V zvezi s tem je iz stališč Komisije razvidno, da španska pravna teorija pri pojasnjevanju trenutnih razlik v zvezi z varstvom različnih vrst delavcev, zlasti delavcev v gospodinjstvu, napotuje predvsem na dejstvo, da je ta skupina večinoma sestavljena iz žensk in da so te tradicionalno vključene v sistem socialne varnosti zaradi svojih družinskih vezi. Glej zlasti Otxoa Crespo, I., La Seguridad Social del empleo doméstico: evolución y perspectivas, Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea, 2012, str. 304 in 305. Na voljo na spletnem naslovu: <https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/11601/9082-090-2-OtxoaTH.pdf?sequence=6&isAllowed=y>.

⁶³ Španska vlada je v odgovor na vprašanje, ki ji ga je na obravnavi postavilo Sodišče, navedla, da so osebni vozniki vključeni v splošni sistem socialne varnosti in plačujejo prispevke iz naslova dajatev za brezposelnost.

⁶⁴ Travail décent pour les travailleurs domestiques, Rapport IV(1), Conférence internationale du Travail, Ženeva, 99. zasedanje, 2010, str. od 1 do 134. V zvezi s poklicno segregacijo glej Rodríguez Escanciano, S., Condiciones de trabajo y discriminación salarial por razón de sexo, Derecho Social de la Unión Europea. Aplicación por el Tribunal de Justicia, Casas Baamonde, M. E., in Gil Alburquerque, R. (ur.), Francis Lefebvre, 2019, str. od 269 do 307, zlasti str. 280 in naslednje.

83. Ob upoštevanju navedenega menim, da za cilja, ki sta ju navedla španska vlada in TGSS ter se nanašata na ohranjanje ravni zaposlenosti v sektorju delavcev v gospodinjstvu in na značilnosti tega sektorja ali boj proti nezakonitemu delu, ni mogoče trditi, da nista povezana z nobeno diskriminacijo na podlagi spola, zato z njima ni mogoče utemeljiti diskriminacije v škodo oseb ženskega spola.

84. Če bi Sodišče kljub vsemu menilo, da izključitvena klavzula iz določbe iz postopka v glavni stvari ustreza ciljem, ki so legitimni *in* niso povezani z nobeno diskriminacijo na podlagi spola, bom preučil še vprašanje, ali je s to klavzulo mogoče uresničiti cilj določbe iz postopka v glavni stvari in ali je za ta namen potrebna.⁶⁵

c) Ali je določba iz postopka v glavni stvari sorazmerna?

1) Zmožnost in potrebnost

85. Kot je navedlo Sodišče, sicer drži, da se ne zdi nerazumno, da nacionalni organi države članice presodijo, da je lahko konkreten ukrep primeren in potreben za uresničitev zatrjevanih ciljev za namene socialnega varstva delavcev.⁶⁶ Vendar: ali je ukrep, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, s katerim je ena od kategorij delavcev – v obravnavani zadevi delavci v gospodinjstvu – izključena iz dajatev za primer brezposelnosti, mogoče obravnavati kot primeren in potreben?

86. Naj opozorim, da je iz ustaljene sodne prakse Sodišča razvidno, da zgolj splošne trditve v zvezi s tem, da je mogoče z določenim ukrepom ohraniti zaposlenost in se boriti proti nezakonitemu delu, še ne zadostujejo kot dokaz, da cilj določbe iz postopka v glavni stvari ni povezan z nobeno diskriminacijo na podlagi spola, niti niso s tem predloženi elementi, na podlagi katerih bi lahko razumno sklepali, da je bilo mogoče z izbranimi sredstvi uresničiti ta cilj.⁶⁷

87. Torej se postavlja vprašanje, ali je mogoče izključitveno klavzulo iz postopka v glavni stvari obravnavati kot ukrep, s katerim je mogoče zagotoviti uresničitev teh ciljev socialne politike.⁶⁸ Za to mora navedena klavzula dejansko izražati namen uresnitve tega cilja ter se izvajati dosledno in sistematično.⁶⁹

88. Po eni strani dvomim o zmožnosti zadevne klavzule za uresničevanje navedenih legitimnih ciljev, in sicer iz razlogov, ki sem jih navedel v točkah od 77 do 82 teh sklepnih predlogov.

89. Po drugi strani, glede zahteve po doslednem in sistematičnem izvajanju te klavzule menim, da bi lahko predložitveno sodišče preverilo spodaj navedene vidike.

90. Na prvem mestu, ugotoviti je treba, da iz ustnih stališč CJ izhaja, da naj bi bila edina kategorija delavcev, ki je izključena iz varstva za primer brezposelnosti, kategorija delavcev v gospodinjstvu.

⁶⁵ Sodba z dne 17. julija 2014, Leone (C-173/13, EU:C:2014:2090, točka 53).

⁶⁶ Glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 16. oktobra 2007, Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604, točka 72).

⁶⁷ Glej v tem smislu sodbe z dne 9. februarja 1999, Seymour-Smith in Perez (C-167/97, EU:C:1999:60, točka 76); z dne 20. marca 2003, Kutz-Bauer (C-187/00, EU:C:2003:168, točka 58); z dne 11. septembra 2003, Steinicke (C-77/02, EU:C:2003:458, točka 64), in z dne 5. marca 2009, Age Concern England (C-388/07, EU:C:2009:128, točka 51).

⁶⁸ Glej sodno prakso, navedeno v točki 65 teh sklepnih predlogov.

⁶⁹ Glej zlasti sodbo z dne 17. julija 2014, Leone (C-173/13, EU:C:2014:2090, točka 54 in navedena sodna praksa).

91. V zvezi s tem je TGSS na obravnavi navedel, da so iz varstva za primer brezposelnosti izključene še osebe, ki spadajo v druge kategorije dejavnosti, znotraj katerih je delež oseb enega in drugega spola podoben, na primer sodelujoči v programih usposabljanj in poslanci v parlamentu. Ob tem je še poudaril, da osebe, ki spadajo v nekatere skupine, ne plačujejo prispevkov iz naslova varstva za primer brezposelnosti, na primer poslovodje in/ali upravitelji gospodarskih, poklicnih ali z njimi izenačenih družb ter duhovniki, ki so večinoma moški. Iz očitnih razlogov navedeni primeri niso upoštevni.⁷⁰

92. Na drugem mestu, iz stališč španske vlade je razvidno, da posebni sistem za delavce v gospodinjstvu zajema poklicna tveganja, ki se nanašajo na nezgode pri delu in poklicne bolezni. Torej je treba preveriti, ali sta tveganje goljufije oziroma težavnost preverjanj dejansko večja z vidika dajatev za brezposelnost, ki so za delavce v gospodinjstvu izključene, kot z vidika preostalih dajatev, ki so tem delavcem priznane.⁷¹

93. Na tretjem mestu, strinjam se s Komisijo, ki meni, da je treba preučiti strogost ukrepa, izbranega za boj proti nezakonitemu delu in goljufijam. Ugotavljam namreč, da se ne zdi, da bi absolutna izključitev ene od kategorij delavcev, kakršna je kategorija delavcev v gospodinjstvu, iz varstva za primer brezposelnosti kot ukrepa „socialnega varstva“ tem delavcem koristila. Torej si težko predstavljam, kako bi se lahko izključitvena klavzula, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, s katero naj bi se borili proti nezakonitemu delu, vendar se zanjo zdi, da še poslabšuje položaj socialne stiske te kategorije delavcev, lahko štela za dosledno. Drugače bi bilo v primeru ukrepa za boj proti nezakonitemu delu z namenom nadzora nad goljufijami pri pridobitvi dajatev za brezposelnost, ki bi si dosledno prizadeval za uresničitev cilja socialnega varstva delavcev v gospodinjstvu in s katerim ti delavci ne bi bili kaznovani.⁷²

94. Na četrtem mestu, natančneje glede povezave, ki jo je TGSS vzpostavil med plačevanjem višjih prispevkov in nezakonitim delom⁷³, je iz njegovih pisnih stališč razvidno, da je, nasprotno, izoblikovanje posebnega sistema za delavce v gospodinjstvu, ki je bil leta 2012 vključen v splošni sistem⁷⁴, privedlo do precejšnjega povečanja vključevanja teh delavcev v sistem socialne varnosti⁷⁵, s čimer se je razkrilo predhodno nezakonito delo⁷⁶. Torej ni mogoče ugotoviti vzročne zveze med plačevanjem višjih prispevkov in nezakonitim delom.

95. Na petem mestu, postavlja se vprašanje, ali izbiro zadevnega ukrepa izključitve upravičuje dejstvo, da je delovno mesto delodajalčev dom. Bilo bi namreč dobro preveriti, kako zelo na tako izbiro vpliva kraj opravljanja dela. Kako lahko namreč dejstvo, da se storitev opravlja na delodajalčevem domu, privede do tega, da se iz dajatev, priznanih delavcem v gospodinjstvu, izključijo dajatve za brezposelnost, ne privede pa do izključitve drugih socialnih dajatev, priznanih tem delavcem, na primer tiste v zvezi z nezgodami pri delu ali boleznijo?

⁷⁰ Glej v zvezi s tem točko 81 teh sklepnih predlogov.

⁷¹ Iz ustnih stališč španske vlade je razvidno, da naj bi ta sistem kril tudi primere nosečnosti in dojenja, materinstva in očetovstva ter smrti in položaja preživle osebe.

⁷² Komisija kot primer navaja poenostavljen način plačevanja dajatev prek bančnega čeka („chèque-service“), ki obstaja v Franciji in Belgiji, olajšave oziroma celotne ali delne oprostitev plačevanja prispevkov za nekatere delodajalce in popuste ali davčne odbitke.

⁷³ Glej točko 75 teh sklepnih predlogov.

⁷⁴ Real Decreto 1620/2011 por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar (kraljeva uredba 1620/2011 o ureditvi posebnega delovnega razmerja delavcev v gospodinjstvu) z dne 14. novembra 2011 (BOE št. 277 z dne 17. novembra 2011, str. 119046).

⁷⁵ V zvezi s tem je CJ na obravnavi navedla, da se je število teh delavcev, vključenih v sistem socialne varnosti, leta 2012 z 296.949 povečalo na 414.453 delavcev.

⁷⁶ Vendar je TGSS v pisnem stališču kljub vsemu navedel, da je število oseb, vključenih v sistem, potem med letoma 2012 in 2019 upadlo.

96. V istem smislu bi lahko predložitveno sodišče, glede sistematičnega vidika, prav tako preverilo, ali ima kraj opravljanja dela z vidika dajatev za brezposelnost enak vpliv na položaj drugih delavcev, ki prav tako delajo na delodajalčevem domu (vrtnarji, osebni vozniki itd.) ali na svojem domu (samozaposleni), kot na položaj delavcev v gospodinjstvu.⁷⁷ V zvezi s tem se postavlja tudi vprašanje, kakšne so zahteve glede inšpekcijskih pregledov na domu in v podjetju.⁷⁸

97. Na šestem mestu in nazadnje, upoštevno bi bilo lahko tudi to, ali so delavcem v gospodinjstvu na voljo druge socialne dajatve, s katerimi bi bilo mogoče izravnati neobstoje varstva za primer brezposelnosti.⁷⁹ V zvezi s tem je CJ na obravnavi v odgovor na vprašanje, ki ga je postavilo Sodišče, trdila, da ne samo, da ne obstaja nobena druga dajatev, s katero bi bilo mogoče izravnati neobstoje varstva za primer brezposelnosti, ampak da so poleg tega delavci v gospodinjstvu zaradi izključitve iz navedenega varstva prikrajšani še za druge dajatve, kot je tista za trajno nezmožnost za delo.⁸⁰

98. V zvezi s tem španska vlada in TGSS trdita, da je bilo pred kratkim uvedeno izredno nadomestilo za izpad dejavnosti⁸¹ za osebe, vključene v posebni sistem za delavce v gospodinjstvu, katerih dejavnost se je zaradi zdravstvene krize, ki jo je povzročila pandemija covida-19, zmanjšala ali je prenehala. Vendar je treba pripomniti, da je to izredno nadomestilo začasno. TGSS v pisnem stališču tudi sam navaja, da bo navedeno nadomestilo „ostalo v veljavi *en mesec* (od datuma priznanja pravice), pri čemer bo mogoče njegovo trajanje s kraljevo uredbo-zakonom podaljševati za enomesečna obdobja“.

99. Ob upoštevanju navedenega menim, da določba iz postopka v glavni stvari ni primerna za uresničevanje ciljev boja proti nezakonitemu delu in goljufijam ter ohranjanja zaposlenosti, saj se ne zdi, da bi dejansko izražala namen uresničitve teh ciljev niti da bi se izvajala dosledno in sistematično.⁸²

100. Torej menim, da izključitvena klavzula iz določbe iz postopka v glavni stvari, s katero je absolutno prepovedan dostop do dajatve za brezposelnost za vse delavce v gospodinjstvu, presega potrebno za uresničitev zastavljenih ciljev.

2) Vmesni predlog

101. Menim, da določba iz postopka v glavni stvari vključuje posredno diskriminacijo v smislu člena 4(1) Direktive 79/7, saj ni utemeljena z objektivnimi dejavniki, ki niso povezani z nobeno diskriminacijo na podlagi spola.

⁷⁷ Kot sem navedel v opombi 63 k tem sklepnim predlogom, je španska vlada v odgovor na vprašanje, ki ji ga je na obravnavi postavilo Sodišče, navedla, da osebni vozniki plačujejo prispevke iz naslova dajatev za brezposelnost.

⁷⁸ Komisija v pisnem stališču napotuje na parlamentarno vprašanje, ki so ga nanjo naslovili španski poslanci v Evropskem parlamentu (P-128/2020) in v katerem je bilo v zvezi z možnostjo inšpekcijskih pregledov na domu za odkrivanje goljufij navedeno, da „Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) za inšpekcijsko preiskavo podjetja ali doma zahteva enake pogoje (indici na goljufijo, načeli nujnosti in sorazmernosti)“. Na voljo na spletnem naslovu: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2020-000128_EN.html.

⁷⁹ V zvezi s tem je TGSS na obravnavi pojasnil, da je nadomestilo za začasno nezmožnost ugodnejše, saj se ne plačuje od petnajstega, temveč od devetega dneva.

⁸⁰ Predložitveno sodišče navaja, da nedostopnost dajatve za brezposelnost, če zaposlitev delavcev v gospodinjstvu preneha iz razlogov, na katere nimajo vpliva, pomeni tudi nedostopnost drugih socialnih pomoči, pogojenih s prenehanjem pravice do te dajatve. Glej v zvezi s tem točko 16 teh sklepnih predlogov.

⁸¹ Člen 30 Real Decreto-ley 11/2020 por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (kraljeva uredba-zakon 11/2020 o sprejetju dodatnih nujnih socialno-ekonomskih ukrepov za spopadanje s covidom-19) z dne 31. marca 2020 (BOE št. 91 z dne 1. aprila 2020).

⁸² Glej zlasti sodbo z dne 17. julija 2014, Leone (C-173/13, EU:C:2014:2090, točka 54 in navedena sodna praksa).

4. Dodatna pojasnila

102. Ob koncu analize želim opozoriti še na spodnja dejavnika.

103. Prvič, iz pisnega stališča Komisije in ustnih stališč CJ je razvidno, da je v kraljevi uredbi 1620/2011 z dne 14. novembra 2011 v drugi dodatni določbi navedeno, da bo ministrstvo za delo izoblikovalo izvedensko skupino, ki bo do 31. decembra 2012 pripravila poročilo zlasti v zvezi z „vzdržnostjo vzpostavitve sistema varstva za primer brezposelnosti, prilagojenega posebnostim dejavnosti opravljanja gospodinjskih del, ki bi temeljil na načelih plačevanja prispevkov, solidarnosti in finančne trajnosti“. Tako Komisija kot CJ sta poudarili, da se ne zdi, da bi bila ta določba doslej uporabljena.

104. Drugič, člen 14 Konvencije Mednarodne organizacije dela št. 189 o delavkah in delavcih v gospodinjstvu, potrjene 16. junija 2011, določa, da „[v]saka članica z ustreznimi ukrepi skladno z notranjo zakonodajo in ob upoštevanju posebnosti dela v gospodinjstvu zagotovi, da delavci v gospodinjstvu v zvezi s socialno varnostjo [...] uživajo pogoje, ki niso manj ugodni od tistih, ki se uporabljajo za delavce na splošno“. Komisija navaja, da Kraljevina Španija te konvencije sicer še ni ratificirala, je pa kljub temu članica Mednarodne organizacije dela.⁸³

V. Predlog

105. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje, ki ga je postavilo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Vigo (provincialno upravno sodišče št. 2 v Vigo, Španija), odgovori:

Člen 4(1) Direktive Sveta 79/7/EGS z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, s katero so iz dajatev, ki so z zakonskim sistemom socialne varnosti priznane delavcem v gospodinjstvu, izključene dajatve za brezposelnost, če se ugotovi, da so ti delavci skoraj izključno ženske.

⁸³ V zvezi s tem je španska vlada na obravnavi navedla, da se je začelo sprejemanje potrebnih ukrepov za ratifikacijo te konvencije in da bi ti lahko privedli do tega, da se tudi delavcem v gospodinjstvu prizna varstvo za primer brezposelnosti.