

Дело C-795/19

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

29 октомври 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Riigikohus (Естония)

Дата на акта за преюдициално запитване:

24 октомври 2019 г.

Жалбоподател:

XX

Ответник:

Tartu Vangla

Други страни в производството:

Justiitsminister

Tervise- ja tööminister

Õiguskantsler

Предмет на главното производство

Проверка на конституционсъобразността в рамките на производство по жалба на XX срещу решението на директора на Tartu Vangla (затвора в Тарту) от 28 юни 2017 г. за освобождаването на XX от работа

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на правото на Съюза — Преюдициалното запитване, отправено съгласно член 267, първа алинея, буква б) и трета алинея ДФЕС, се отнася до

тълкуването на член 2, параграф 2 във връзка с член 4, параграф 1 от Директива 2000/78.

Преюдициален въпрос

Трябва ли член 2, параграф 2 във връзка с член 4, параграф 1 от Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 2[7] ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предвижда, че увреждането на слуха под определения стандарт е абсолютна пречка за работа като служител в затвор и която при преценката дали са спазени изискванията относно слуха не позволява използването на коригиращи помощни средства?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Член 2 ДЕС

Харта на основните права на Европейския съюз, член 21, параграф 2

Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2000 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7), член 2, параграфи 1 и 2; член 2, параграф 2, буква а); член 2, параграф 5; член 3, параграф 1 и член 4, параграф 1

Цитирани разпоредби на националното право

Eesti Vabariigi põhiseadus (Конституция на Република Естония, наричана по-нататък „Конституцията“), член 12, параграф 1 и член 29

Vangistusseadus (Закон за изпълнение на наказанията, наричан по-нататък „VangS“), член 146, параграфи 1 и 4

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (Закон за процедурата за проверка на конституционосообразността, наричан по-нататък „PSJKS“), член 14, параграф 2

Väljateenitud aastate pensionide seadus (Закон за пенсиите за осигурителен стаж, наричан по-нататък „VAPS“), член 2, точка 2

Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. aasta määrus nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ (Наредба № 12 на правителството на Република Естония от 22 януари 2013 г. „Изисквания за здравословното състояние на служителите в затворите и за процедурата за проверка на здравословното състояние,

както и за съдържанието и формата на медицинските свидетелства“), членове 3—5 и приложение 1

Кратко представяне на фактическата обстановка и на производството

- 1 Въз основа на член 146, параграф 4 от VangS правителството на Република Естония приема на 22 януари 2013 г. Наредба № 12 „Изисквания за здравословното състояние на служителите в затворите и за процедурата за проверка на здравословното състояние, както и за съдържанието и формата на медицинските свидетелства“ (наричана по-нататък „Наредба № 12“). Наредба № 12 влиза в сила на 26 януари 2013 г. и в член 4 от нея като изискване за здравословното състояние на служителите в затворите се определят изисквания за слуха. С тях се предвижда, че нивото на слуха на служителите в затворите трябва да е достатъчно, за да могат те да комуникират по телефон и да чуват аларми и радиокомуникация (член 4, параграф 1 от Наредба № 12). При медицински преглед увреждането на слуха на ухото с по-добър слух не следва да надхвърля 30 dB при честота 500—2000 Hz, а при ухото с по-лош слух – 40 dB при честота 3000—4000 Hz (член 4, параграф 2 от Наредба № 12). В приложение 1 от Наредба № 12 се съдържа списък със здравни проблеми, които пречат на изпълнението на служебните задължения на служителя в затвор (член 5, параграф 1 от Наредба № 12), като се предвижда, че наличието на абсолютна медицинска пречка изключва наемането на работа на дадено лице в затвор и изучаването на професията на служителя в затвор (член 5, параграф 2, първо изречение от Наредба № 12). Съгласно приложение 1 увреждането на слуха, при което не се достига предвиденият стандарт, представлява абсолютна пречка.
- 2 ХХ (наричан по-нататък и „жалбоподателят“) работи от 2 декември 2002 г. като надзирател в отделението за изпълнение на наказанията, а от 1 юни 2008 г. — като надзирател в отделението за наблюдение в затвора в Тарту. При медицински преглед, извършен през април 2017 г., се установява, че ХХ има намален слух на едното ухо, а именно 55-75 dB при честота 500—2000 Hz. Жалбоподателят е имал слухов апарат, при употребата на който слухът му е отговарял на изискванията. Слухът на другото ухо съответства на предвидените в Наредба № 12 изисквания. С решение от 28 юни 2017 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“) директорът на Tartu Vangla (затвора в Тарту) освобождава жалбоподателя от работа.
- 3 С решение от 14 декември 2017 г. **Tartu Halduskohus** (Административен съд Тарту) отхвърля жалбата, с която ХХ иска да бъде установена незаконосъобразността на обжалваното решение и да му бъде присъдено обезщетение. Според административния съд по принцип е целесъобразно да се определят изисквания за здравословното състояние, които изключват работата като служител в затвор. Общественият ред и сигурност са основни обществени ценности, за чието опазване е оправдано да се ограничат други основни права. Той смята, че определеното в член 4, параграф 1 от Наредба

№ 12 изискване относно слуха е необходима и обоснована марка, за да бъдат работещите в затворите служители в състояние да изпълняват възложените им задачи, спазвайки вътрешния трудов ред в затворите.

- 4 С решение от 11 април 2019 г. **Tartu Ringkonnakohus** (Окръжен съд Тарту) отменя решението на административния съд и постановява ново решение по това дело, с което жалбата се уважава, обжалваното решение се обявява за незаконосъобразно и на жалбоподателя се присъжда обезщетение от 60 месечни заплати. В тази насока окръжният съд обявява приложение 1 от Наредба № 12 за противоконституционно и в решението си по делото не го прилага, доколкото в това приложение се определя, че увреждането на слуха, при което не се достига предвиденият стандарт, е абсолютна пречка за работата като служител в затвор. Според окръжния съд посочената разпоредба нарушава произтичащия от член 12, параграф 1 от Конституцията общ принцип на равенство и произтичащия от член 11, второ изречение от нея принцип на защита на оправданите правни очаквания.
- 5 Окръжният съд сравнява лицата с увреждане на слуха с лицата с увреждане на зрението. По негово мнение изискванията относно зрението са определени в член 3 от Наредба № 12 и намаляването на зрителната острота под предвидената норма също представлява абсолютна пречка за дейността на служител в затвор. Съгласно член 3, параграф 2 от Наредба № 12 обаче служителите в затворите имат право да носят контактни лещи и очила. Изискванията относно слуха са определени в член 4 от Наредба № 12, в който не се предвижда възможност при намален слух да се ползва слухов апарат. За различно третиране на сходни групи от лица следва да е налице разумно и подходящо основание. Към момента този критерий не е изпълнен. Окръжният съд констатира, че би могло да се изготви списък на допустимите в затворите слухови апарати. Изключването на всички слухови апарати обаче, без да се прави разлика между тях, както и изключването на всички лица с увреден слух от работа в затворите, за разлика от подхода, прилаган за лицата с увредено зрение, не е подходящ подход.
- 6 Според него също така е накърнено оправданото правно очакване на жалбоподателя. Жалбоподателят започва да работи като надзирател в Tartu Vangla (затвора в Тарту) през 2002 г., когато не е имало разпоредби, предвиждащи ограничения за лица с увреден слух да работят като служители в затвор. Жалбоподателят е изтъкнал, че поради освобождаването му от служба загубил правото на специална пенсия за осигурителен стаж по член 2, т. 2 от VAPS, на каквато е щял да придобие право след няколко години, ако е бил останал на работа.
- 7 Окръжният съд приема, че приложение 1 към Наредба № 12 е противоконституционно, понеже в него се предвижда, че увреждането на слуха, при което не се достига предвиденият стандарт, е абсолютна пречка за работата като служител в затвор, съответно не прилага това приложение и

препраща делото към Riigikohus (Върховен съд) за проверка на конституционносъобразността на разпоредбата.

Основни доводи на страните в главното производство по въпроса за конституционносъобразността

- 8 **Õiguskantsler** (омбудсманът) е на мнение, че член 4 от Наредба № 12 и приложение 1 към нея противоречат на гарантираната с член 29 от Конституцията свобода при избора на професия и на член 12, параграф 1 от Конституцията, в който е уреден общият принцип на равенство и с който се забранява дискриминацията. Противоречието се състояло в това, че не била предвидена възможност да се прецени дали дадено увреждане на слуха възпрепятства служителя в затвор да изпълнява професионалните си задачи и дали увреждането на слуха може да се коригира с използване на слухов апарат. Окръжният съд трябвало да провери Наредба № 12 за евентуално противоречие с Директива 2000/78 на Съвета, транспонирана в естонското право с Võrdse kohtlemise seadus (Закон за равното третиране). Трябвало да се прецени дали в конкретния случай увреждането на служителя в затвор го е възпрепятствало да изпълнява служебните си задачи.
- 9 **Justiitsminister** (министърът на правосъдието) счита, че приложение 1 към Наредба № 12 не е противоконституционно. Нормалният слух на служителя в затвор трябвало да е на такова ниво, което и без ползването на помощно средство при всички обстоятелства да гарантира собствената сигурност на служителя и на другите служители, както и неограничена комуникация. За служителите в затворите и за служителите в полицията важали еднакви изисквания по отношение на слуха.
- 10 **Tervise- ja tööminister** (министърът на здравеопазването и труда) счита за възможно Наредба № 12 и приложение 1 от нея да водят до необосновано неравно третиране на лицата с увреждане на зрението и лицата с увреждане на слуха, защото за разлика от подхода при намалена зрителна острота, не се допускало коригиране на намален слух. Това нямало да е така, ако разпоредбата, уреждаща изискванията относно здравословното състояние на служителите в затворите, предвиждала възможност при увреден слух да се проверят индивидуалните обстоятелства в конкретния случай.
- 11 **Tartu Vangla** (затворът в Тарту) споделя обосновката и становището на министъра на правосъдието.
- 12 **Жалбоподателят** твърди, че член 4 от Наредба № 12 и приложение 1 към нея нарушават свободата при избора на професия, общия принцип на равенство и забраната за допускане на дискриминация, които произтичали от Конституцията.

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

- 13 **Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium** (Съдебен състав, извършващ проверката за конституционособразност) установява, че в производството не се спори, че жалбоподателят е работил над 14 години и 6 месеца като служител в затвор. Съгласно последната трудова характеристика на жалбоподателя, към неговите служебни задължения е спадало да следи чрез системата за надзор лицата, които се следят чрез електронен надзор, и да предава информация за тези лица, да следи устройствата за надзор и за излъчване на сигнал, да реагира на и да предава информация за аларми, както и да установява нарушения на реда. В рамките на досегашния трудов стаж към жалбоподателя никога не е отправян упрек за изпълнението на служебните му задължения. Изискванията относно слуха, включително забраната за използване на слухови апарати или други помощни средства, влизат в сила след като жалбоподателят е служил повече от 10 години. През 2017 г., по време на медицински преглед се установява, че слухът на едното ухо на жалбоподателя не отговаря на предвидените изисквания. Жалбоподателят твърди, че това ухо е с намален слух от детството му. Министерството на правосъдието потвърждава, че използването на слухови апарати в затворите поначало не е забранено. Министерството на правосъдието и Tartu Vangla (затворът в Тарту) обосновават определените с Наредба № 12 изисквания и ограничения с факта, че поради изискването да се гарантират обществената сигурност и ред не следва да се използват помощни средства, за да се изпълнят изискванията относно слуха; предвид ограничените ресурси жалбоподателят трябвало да е в състояние да изпълнява всички задачи на служител в затвор, за които е обучен, и при необходимост да окаже административна помощ и на полицията. Поради това нормалният слух на служител в затвор трябвало да е на ниво, което и без помощни средства (например когато е изчерпана батерията на слуховия апарат или апаратът падне при евентуално нападение) осигурява при всички обстоятелства неговата собствена сигурност и тази на други служители, както и неограничена комуникация.
- 14 Окръжният съд образува производство за проверка на конституционособразността, за да се провери конституционособразността на разпоредбите на Наредба № 12. От решението обаче не проличава съдът да е проверил дали процесната разпоредба е съвместима с правото на Съюза или с национална разпоредба, предвидена за неговото изпълнение. С цел да се гарантира пълното действие на правото на Съюза, противоречащите му национални разпоредби при необходимост следва да се оставят без приложение и не е нужно да се изчаква отмяната им след проведена процедура за проверка на конституционособразността (вж. например решение от 4 декември 2018 г., *The Minister for Justice and Equality und Commissioner of the Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, т. 50).
- 15 Освен че е залегнало в Конституцията, задължението на държавната власт да третира по еднакъв начин и да не дискриминира лицата с увреждания и

лицата, които се намират в сходно положение, произтича и от правото на Съюза. Съгласно член 2 ДЕС Европейският съюз се основава на принципа на равенство. С член 21, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз наред с останалото се забранява всякаква дискриминация, основана на увреждане. Съгласно член 1 от Директива 2000/78 целта на тази директива е да регламентира основната рамка за борба с дискриминацията, *inter alia* основана на увреждане, по отношение на заетостта и упражняването на занятие. Съгласно член 3, параграф 1 от Директивата, тя се прилага към всички лица от публичния и частния сектор, включително публични органи, във връзка *inter alia* с условия на труд, включително условията за уволнение (буква в). Съгласно член 2, параграф 2, буква а) от Директивата проява на пряка дискриминация има, когато едно лице в сравнима ситуация е, било е, или би било третирано по-малко благоприятно от друго в сравнима ситуация, на основание увреждане. Съгласно член 4, параграф 1 от Директивата държавите членки действително могат въпреки разпоредбите на член 2, параграфи 1 и 2 от Директивата да предвидят, че разлика в третирането, основаваща се на характеристика, свързана с някой от признаците, посочени в член 1 от Директивата, не представлява дискриминация, когато поради характера на засегнатите професионални дейности или в контекста, в който те се упражняват, такава характеристика представлява основно и определящо професията изискване, но такова изключение е допустимо само ако целта е законосъобразна и изискването е пропорционално на тази цел. Съгласно член 2, параграф 5 Директивата не засяга мерките, регламентирани от национален закон, които в демократичното общество са необходими за обществената сигурност, поддържането на обществения ред и предотвратяването на престъпни деяния, защитата на здравето, правата и свободите на другите. В съображение 18 от Директивата се пояснява, че с тази директива не се изисква от въоръжените сили и полицията, затворите и службите по спешност да наемат или оставят на работа лица, които нямат изискваните способности да изпълняват кръга от задължения, свързани със законната цел за поддържане оперативния капацитет на тези служби. Освен това Съдът на Европейския съюз е постановил, че целта да се гарантира оперативният капацитет и доброто функциониране на посочените служби представлява законосъобразна цел с оглед на разликата в третирането на лица по смисъла на член 4, параграф 1 от Директива 2000/78. Важно е обаче да се провери дали като определя такова ограничение, националната правна уредба, разглеждана в главното производство, поставя изискване, което е пропорционално, тоест дали това ограничение е подходящо за постигане на преследваната цел и дали не надхвърля необходимото за нейното постигане. (вж. например решение от 13 ноември 2014 г., *Vital Pérez*, C-416/13, EU:C:2014:2371, т. 43—45).

- 16 Настоящият съдебен състав счита, че за да се произнесе по висящото пред него дело за проверка на конституционността е необходимо становище на Съда на Европейския съюз по въпроса дали член 2, параграф 2 във връзка с член 4, параграф 1 от Директива 2000/78 трябва да се тълкува в

смисъл, че Директивата не допуска национална правна уредба, която предвижда, че увреждането на слуха под предвидения стандарт е абсолютна пречка за работа в затворите, и която при преценката дали са спазени изискванията относно слуха не позволява използването на коригиращи помощни средства. Настоящият съдебен състав е на мнение, че нито от текста на Директивата, нито от съществуващата съдебна практика на Съда на Европейския съюз относно съдържанието на член 4, параграф 1 от Директива 2000/78 могат да се направят категорични заключения с оглед на настоящото дело. Пред Съда на Европейския съюз също така няма висящо производство по преюдициално запитване по този въпрос. Следователно не става въпрос за *acte clair* или *acte éclairé*.

- 17 В настоящия случай *Riigikohus* (Върховният съд) не може в рамките на процедура за проверка на конституционосъобразността пряко да провери съвместимостта на национална правна уредба с правото на Съюза. В *PSJKS* не се съдържат правила относно искането за преюдициално заключение. Искането за преюдициално заключение обаче не е и изключено в рамките на производство за проверка на конституционосъобразността. Ако при тълкуването на Директивата Съдът на Европейския съюз застъпи виждането, че тя не допуска национална правна уредба, която предвижда, че увреждането на слуха под определения стандарт е абсолютна пречка за работа в затворите и която при преценката дали са спазени изискванията относно слуха не позволява използването на коригиращи помощни средства, то спорните в настоящото дело за проверка на конституционосъобразността разпоредби на Наредба № 12 няма да са съвместими с правото на Съюза. В такъв случай, следвайки принципа за предимството на правото на Съюза, Окръжният съд ще е трябвало да остави без приложение тези разпоредби при разглеждането на административното дело и да не образува производство за проверка на конституционосъобразността. Това би означавало, че настоящият съдебен състав трябва да отхвърли искането, тъй като съгласно член 9, параграф 1 и член 14, параграф 2, първо изречение от *PSJKS* оспорваните разпоредби не биха били релевантни за произнасянето по административното дело. В случай че спорната наредба се окаже съвместима с Директивата, то не може само на това основание да се заключи, че тези разпоредби са конституционосъобразни и настоящият съдебен състав може да продължи с проверката на конституционосъобразността.