

Predmet C-795/19

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

29. listopada 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Riigikohus (Estonija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

24. listopada 2019.

Tužitelj:

XX

Tuženik:

Tartu Vangla

Druge stranke u postupku:

Justitsminister

Tervise- ja tööminister

Õiguskantsler

Predmet glavnog postupka

Ocjena ustavnosti u okviru postupka koji se odnosi na XX-ovu žalbu protiv odluke direktora Tartu Vangla (Zatvor u Tartuu) od 28. lipnja 2017. o XX-ovu otpuštanju iz službe

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije – Zahtjev za prethodnu odluku podnesen u skladu s člankom 267. prvim stavkom točkom (b) i. trećim stavkom UFEU-a odnosi se na tumačenje članka 2. stavka 2. u vezi s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2000/78.

Prethodno pitanje

Treba li članak 2. stavak 2. u vezi s člankom 4. stavkom 1. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 2[7]. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa da oštećenje sluha ispod propisane razine predstavlja apsolutnu prepreku za rad zatvorskog službenika i kojim se ne dozvoljava uporaba korektivnih pomagala za ocjenu ispunjavanja uvjeta u pogledu sluha?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 2. UEU-a

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članak 21. stavak 2.

Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303., str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.), članak 2. stavci 1. i 2., članak 2. stavak 2. točka (a), članak 2. stavak 5., članak 3. stavak 1. i članak 4. stavak 1.

Mjerodavne nacionalne odredbe

Eesti Vabariigi põhiseadus (Ustav Republike Estonije, u daljnjem tekstu: Ustav), članak 12. stavak 1. i članak 29.

Vangistusseadus (Zakon o izvršavanju kazne zatvora, u daljnjem tekstu: VangS), članak 146. stavci 1. i 4.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (Zakon o postupku za ocjenu ustavnosti, u daljnjem tekstu: PSJKS), članak 14. stavak 2.

Väljateenitud aastate pensionide seadus (Zakon o mirovinama za ostvarene godine radnog staža, u daljnjem tekstu: VAPS), članak 2. stavak 2.

Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. aasta määrus nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ (Uredba br. 12 Vlade Republike Estonije od 22. siječnja 2013. „Zdravstveni uvjeti za zatvorske službenike i postupak zdravstvenog pregleda kao i sadržaj i oblik uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti”), članci 3. do 5. i Prilog I.

Kratki prikaz činjenica i postupka

- 1 Vlada Republike Estonije donijela je 22. siječnja 2013., na temelju članka 146. stavka 4. VangS-a, Uredbu br. 12 „Zdravstveni uvjeti za zatvorske službenike i

postupak zdravstvenog pregleda kao i sadržaj i oblik uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti” (u daljnjem tekstu: Uredba br. 12). Uredba br. 12 stupila je na snagu 26. siječnja 2013., a njezinim člankom 4. propisani su zdravstveni uvjeti za zatvorske službenike u pogledu sluha. Tako razina sluha zatvorskog službenika treba biti dovoljna da može komunicirati telefonom, čuti alarme i radiokomunikaciju (članak 4. stavak 1. Uredbe br. 12). Tijekom zdravstvenog pregleda oštećenje sluha u uhu s boljim sluhom ne smije prelaziti 30 dB na frekvenciji 500-2000 Hz i 40 dB na frekvenciji 3000-4000 Hz, dok u uhu s lošijim sluhom ne smije prelaziti 40 dB na frekvenciji 500-2000 Hz i 60 dB na frekvenciji 3000-4000 Hz (članak 4. stavak 2. Uredbe br. 12). Prilog 1. Uredbi br. 12 sadržava popis zdravstvenih smetnji koje sprečavaju zatvorskog službenika u izvršavanju njegovih službenih dužnosti (članak 5. stavak 1. Uredbe br. 12), pri čemu postojanje apsolutne medicinske prepreke isključuje zapošljavanje osobe u zatvorskoj službi i pripremu za zanimanje zatvorskog službenika (članak 5. stavak 2. prva rečenica Uredbe br. 12). U skladu s Prilogom 1., oštećenje sluha ispod propisane razine predstavlja apsolutnu prepreku.

- 2 XX (u daljnjem tekstu također: tužitelj) radio je od 2. prosinca 2002. kao nadzornik Odjela za izvršavanje kazne zatvora, a od 1. lipnja 2008. kao nadzornik Odjela za nadzor u Zatvoru u Tartuu. Prilikom zdravstvenog pregleda u travnju 2017. utvrđeno je da mu je sluh u jednom uhu smanjen i da je iznosio 55-75 dB na frekvenciji 500-2000 Hz. Tužitelj je imao slušni aparat kojim je njegov sluh ispunjavao uvjete. Sluh u njegovu drugom uhu ispunjavao je uvjete iz Uredbe br. 12. Odlukom od 28. lipnja 2017. (u daljnjem tekstu: osporavana odluka) direktor Tartu Vangla (Zatvor u Tartuu) otpustio je tužitelja.
- 3 Presudom od 14. prosinca 2017. **Tartu Halduskohus** (Upravni sud u Tartuu, Estonija) odbio je XX-ovu tužbu radi utvrđenja nezakonitosti osporavane odluke i naknade štete. Prema mišljenju Tartu Halduskohusa (Upravni sud u Tartuu), u načelu je prikladno utvrditi zdravstvene uvjete koji su prepreka za rad zatvorskih službenika. Javni red i sigurnost temeljne su vrijednosti društva, čija zaštita opravdava ograničenje ostalih temeljnih prava. Uvjet koji se odnosi na sluh u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe br. 12 nužna je i opravdana mjera kojom se zatvorskim službenicima na dužnosti omogućava izvršavanje zadataka koji su im dodijeljeni, pri čemu se u obzir uzimaju pravila rada zatvora.
- 4 Presudom od 11. travnja 2019. **Tartu Ringkonnakohus** (Žalbeni sud u Tartuu, Estonija) ukinuo je presudu Tartu Halduskohusa (Upravni sud u Tartuu) i donio novu odluku u tom predmetu kojom je tužba prihvaćena, osporavana odluka proglašena nezakonitom te je tužitelju dodijeljena naknada u iznosu od 60 mjesečnih plaća. Tartu Ringkonnakohus (Žalbeni sud u Tartuu) u tom je pogledu proglasio Prilog 1. Uredbi br. 12 neustavnim te taj prilog nije uzeo u obzir prilikom odlučivanja o predmetu u dijelu u kojem oštećenje sluha ispod propisane razine predstavlja apsolutnu prepreku za rad zatvorskih službenika. Prema mišljenju Tartu Ringkonnakohusa (Žalbeni sud u Tartuu), navedenom se odredbom povređuje opće načelo jednakosti koje proizlazi iz članka 12. stavka 1.

Ustava i načelo zaštite legitimnih očekivanja koje proizlazi iz članka 11. druge rečenice Ustava.

- 5 Tartu Ringkonnakohus (Žalbeni sud u Tartuu) usporedio je osobe s oštećenjem sluha sa slabovidnim osobama. Uvjeti u pogledu vida utvrđeni su u članku 3. Uredbe br. 12, a smanjenje oštine vida ispod predviđene razine također je predstavljalo apsolutnu prepreku za zatvorsku službu. U skladu s člankom 3. stavkom 2. Uredbe br. 12, zatvorski službenik ima pravo nositi kontaktne leće i naočale. Uvjeti u pogledu sluha propisani su člankom 4. Uredbe br. 12 kojim se ne predviđa mogućnost uporabe slušnog aparata u slučajevima oštećenja sluha. Treba postojati smislen i primjeren razlog za različito postupanje s usporedivim skupinama osoba. Trenutačno ovaj kriterij nije ispunjen. Tartu Ringkonnakohus (Žalbeni sud u Tartuu) utvrdio je da se može izraditi popis slušnih pomagala koja je moguće upotrebljavati u zatvoru. Međutim, isključenje svih slušnih aparata bez iznimke i isključenje osoba s oštećenjem sluha iz zatvorske službe, za razliku od isključenja slabovidnih osoba, nisu bili primjereni.
- 6 Također su povrijeđena legitimna očekivanja tužitelja. Tužitelj je počeo raditi kao nadzornik u Tartu Vangla (Zatvor u Tartuu) 2002. kada zakonodavstvom nisu bila predviđena ograničenja za osobe s oštećenjem sluha za rad u zatvorskoj službi. Tužitelj je tvrdio da je zbog otkaza izgubio pravo na posebnu starosnu mirovinu u skladu s člankom 2. stavkom 2. VAPS-a na koju bi, da je nastavio raditi, imao pravo nakon nekoliko godina.
- 7 Tartu Ringkonnakohus (Žalbeni sud u Tartuu) utvrdio je da je Prilog 1. Uredbi br. 12 neustavan u dijelu u kojem oštećenje sluha ispod propisane razine predstavlja apsolutnu prepreku za rad kao zatvorski službenik, taj prilog nije uzeo u obzir u tom pogledu te je odluku uputio Riigikohus (Vrhovni sud, Estonija) radi ocjene ustavnosti propisa.

Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku u pogledu pitanja ustavnosti

- 8 **Õiguskantsler** (pravobranitelj) smatra da članak 4. Uredbe br. 12 i Prilog 1. toj Uredbi proturječe slobodi izbora zanimanja koja proizlazi iz članka 29. Ustava i članku 12. stavku 1. Ustava, u kojem je utvrđeno opće načelo jednakosti i koji zabranjuje diskriminaciju. Proturječenje se odnosi na to da nije predviđena mogućnost procjene sprečava li oštećenje sluha zatvorskog službenika u obavljanju njegove profesionalne dužnosti i može li se oštećenje sluha ispraviti uporabom slušnog aparata. Tartu Ringkonnakohus (Žalbeni sud u Tartuu) trebao je ispitati moguću proturječnost između Uredbe br. 12 i Direktive Vijeća 2000/78, koja je Võrdseom kohtlemiseom seadusom (Zakon o jednakom postupanju) prenesena u estonsko pravo. Trebalo je procijeniti je li invaliditet zatvorskog službenika u konkretnom slučaju onemogućio u obavljanju njegovih profesionalnih dužnosti.
- 9 **Justiitsminister** (ministar pravosuđa) smatra da Prilog 1. Uredbi br. 12 nije protuustavan. Prirodni sluh zatvorskog službenika treba biti na razini koja, čak i

bez pomagala, u svim okolnostima jamči njegovu sigurnost i sigurnost ostalih službenika, kao i nesmetanu komunikaciju. Isti uvjeti u pogledu sluha primjenjivali su se na zatvorske službenike i na policijske službenike.

- 10 **Tervise- ja tööminister** (ministar zdravlja i rada) smatra da je moguće da Uredba br. 12 i njezin Prilog 1. dovedu do neopravdane nejednakosti postupanja s osobama s oštećenjem vida i sluha jer oštećeni sluh, za razliku od smanjene oštine vida, nije moguće nadomjestiti. Bilo bi drukčije ako bi se uredbom o zdravstvenim uvjetima za zatvorske službenike predvidjela mogućnost provjere okolnosti u svakom pojedinačnom slučaju oštećenja sluha.
- 11 **Tartu Vangla** (Zatvor u Tartuu) slaže se s obrazloženjem i stajalištem Justiitsministra (ministra pravosuđa).
- 12 **Tužitelj** tvrdi da se člankom 4. Uredbe br. 12 i Prilogom 1. toj uredbi povređuje sloboda izbora zanimanja, opće načelo jednakosti i zabrana diskriminacije koji proizlaze iz Ustava.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 13 **Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium** (Vijeće za ocjenu ustavnosti) utvrdilo je da u postupku nije sporno da je tužitelj radio više od 14 godina i šest mjeseci kao zatvorski službenik. U skladu s najnovijim tužiteljevim opisom službe, njegove službene dužnosti uključivale su, među ostalim, nadzor osoba pod elektronskim nadzorom u okviru nadzornog sustava i prijenos informacija o tim osobama, kontrolu nadzorne i signalne opreme, reakciju na informacije o alarmima i njihov prijenos te utvrđivanje povreda propisa. U svojoj dotadašnjoj službi tužitelj nikada nije bio optužen za neizvršavanje svojih službenih dužnosti. Uvjeti u pogledu sluha, uključujući zabranu uporabe slušnih aparata ili drugih pomagala, stupili su na snagu nakon što je tužitelj bio u službi više od deset godina. Prilikom zdravstvenog pregleda 2017. utvrđeno je da tužiteljev sluh na jednom uhu ne ispunjava utvrđene uvjete. Tužitelj ističe da ima oštećenje sluha u tom uhu od djetinjstva. Ministarstvo pravosuđa potvrđuje da uporaba slušnih aparata u zatvoru od samog početka nije zabranjena. Ministarstvo pravosuđa i Tartu Vangla (Zatvor u Tartuu) opravdavaju uvjete i ograničenja koji su propisani Uredbom br. 12 time da se, s obzirom na potrebu jamčenja sigurnosti i javnog reda, ne mogu upotrebljavati slušna pomagala kako bi se ispunili uvjeti u pogledu sluha: zbog ograničenih resursa, tužitelj mora biti u mogućnosti izvršavati svoje zadatke kao zatvorski službenik za koje je obučen te, ako je potrebno, pružiti pomoć policiji. Prirodni sluh zatvorskog službenika stoga treba biti na razini koja, čak i bez pomagala (npr. ako je baterija slušnog aparata prazna ili ako se uređaj izgubi prilikom napada), u svim okolnostima jamči njegovu sigurnost i sigurnost ostalih službenika i nesmetanu komunikaciju.
- 14 Tartu Ringkonnakohus (Žalbeni sud u Tartuu) pokrenuo je postupak za ocjenu ustavnosti odredbi Uredbe br. 12. Međutim, iz odluke ne proizlazi da je sud ispitao je li sporno zakonodavstvo u skladu s pravom Unije ili s nacionalnom

odredbom kojom se ono provodi. Kako bi se osigurao puni učinak prava Unije, suprotne nacionalne odredbe ne treba, ovisno o slučaju, primijeniti te nije potrebno čekati njihovo stavljanje izvan snage u postupku ocjene ustavnosti (vidjeti, među ostalim, presudu od 4. prosinca 2018., *The Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, t. 50.).

- 15 Osim iz Ustava, iz prava Unije također proizlazi obveza državnih vlasti da prema osobama s invaliditetom i osobama koje se nalaze u usporedivoj situaciji postupaju jednako i da ih ne diskriminiraju. U skladu s člankom 2. UEU-a, Europska unija temelji se na načelu jednakosti. Člankom 21. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima zabranjuje se, među ostalim, svaka diskriminacija na temelju invaliditeta. U skladu s člankom 1. Direktive 2000/78, njezina je svrha utvrditi opći okvir za borbu protiv diskriminacije, među ostalim, na temelju invaliditeta u vezi sa zapošljavanjem i obavljanjem zanimanja. Članak 3. stavak 1. Direktive propisuje da se ona primjenjuje na sve osobe, bilo u javnom ili privatnom sektoru, uključujući javna tijela u odnosu, među ostalim, na zapošljavanje i uvjete rada, uključujući otkaze i plaće (točka (c)). U skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (a) Direktive, smatra se da se radi o izravnoj diskriminaciji u slučaju kada se prema jednoj osobi postupa lošije nego prema drugoj osobi ili je došlo do takvog postupanja ili je moglo doći do takvog postupanja u sličnim situacijama, zbog njezina invaliditeta. Točno je da države članice mogu u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive, neovisno o članku 2. stavcima 1. i 2. Direktive, propisati da različito postupanje, koje se temelji na nekoj od značajki u vezi s bilo kojim od razloga za diskriminaciju iz članka 1., ne predstavlja diskriminaciju kada zbog prirode određenih profesionalnih djelatnosti ili zbog uvjeta u kojima se obavljaju takva značajka predstavlja stvarni i odlučujući uvjet za obavljanje određenog zanimanja, ali je stvaranje takvog izuzeća dopušteno ako je svrha opravdana, a zahtjev proporcionalan. U skladu s člankom 2. stavkom 5. Direktive, ona ne utječe na mjere koje proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva, a koje su u demokratskom društvu potrebne zbog očuvanja javne sigurnosti, održanja javnog reda i prevencije kaznenih djela, radi zaštite zdravlja te zaštite prava i sloboda drugih ljudi. Uvodnom izjavom 18. Direktive utvrđuje se da se od oružanih snaga, policije, zatvora ili hitnih službi posebno ne zahtijeva zapošljavanje ili zadržavanje na radu osoba koje ne posjeduju odgovarajuće sposobnosti za obavljanje niza zadataka koji bi pred njih mogli biti postavljeni, uzimajući u obzir legitiman cilj očuvanja operativne spremnosti tih službi. Nadalje, Sud Europske unije presudio je da nastojanje da se osigura operativna spremnost i pravilno funkcioniranje navedene službe predstavlja legitimnu svrhu nejednakog postupanja s osobama u smislu članka 4. stavka 1. Direktive 2000/78. Međutim, valja ispitati je li nacionalni propis o kojem se raspravlja u glavnom postupku, utvrđivanjem takvog ograničenja, propisao uvjet koji je proporcionalan, odnosno je li to ograničenje prikladno za postizanje željenog cilja i prelazi li ono što je nužno za njegovo ostvarenje (vidjeti, među ostalim, presudu od 13. studenoga 2014., *Vital Pérez*, C-416/13, EU:C:2014:2371, t. 43. do 45.).

- 16 Vijeće za ocjenu ustavnosti smatra da je, kako bi Sud Europske unije mogao donijeti odluku o predmetu koji se vodi pred njim u pogledu ocjene ustavnosti, potrebno utvrditi stajalište Suda o pitanju treba li članak 2. stavak 2. u vezi s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2000/78 tumačiti na način da se Direktivi protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa da oštećenje sluha ispod propisane razine predstavlja apsolutnu prepreku za rad u zatvorskoj službi i kojim se ne dozvoljava uporaba korektivnih pomagala za ocjenu ispunjavanja uvjeta u pogledu sluha. Prema mišljenju Vijeća za ocjenu ustavnosti, ni tekst Direktive ni postojeća sudska praksa Suda Europske unije u pogledu sadržaja članka 4. stavka 1. Direktive 2000/78 ne omogućuju donošenje jasnih zaključaka u ovom predmetu. Pred Sudom Europske unije također se ne vodi nijedan postupak u pogledu zahtjeva za prethodnu odluku o tom pitanju. Stoga to nije *acte clair* ili *acte éclairé*.
- 17 U ovom predmetu, Riigikohus (Vrhovni sud) ne može izravno ispitati usklađenost odredbe nacionalnog prava s pravom Unije u okviru postupka radi ocjene ustavnosti. PSJKS ne sadržava pravila o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku. Međutim, upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku nije isključeno čak ni u okviru postupka radi ocjene ustavnosti. Ako bi Sud Europske unije prilikom tumačenja Direktive zastupao stajalište da joj se protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa da oštećenje sluha ispod propisane razine predstavlja apsolutnu prepreku za rad u zatvorskoj službi te se njime ne dopušta uporaba korektivnih pomagala radi ocjene ispunjavanja uvjeta u pogledu sluha, sporne odredbe Uredbe br. 12 koje se odnose na ocjenu ustavnosti u ovom predmetu ne bi bile u skladu s pravom Unije. U tom slučaju Tartu Ringkonnakohus (Žalbeni sud u Tartuu) morao bi, u skladu s načelom nadređenosti prava Unije, ne primijeniti te odredbe u upravnom predmetu te ne bi trebao pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti. Slijedom toga, smatra da Vijeće za ocjenu ustavnosti treba odbiti zahtjev jer pobijane odredbe nisu bile relevantne za odluku u upravnom predmetu u skladu s člankom 9. stavkom 1. i člankom 14. stavkom 2. prvom rečenicom PSJKS-a. Ako se utvrdi da je sporna uredba u skladu s Direktivom, nije moguće zaključiti samo na temelju te činjenice da su te odredbe ustavne i Vijeće za ocjenu ustavnosti može nastaviti s ocjenjivanjem njihove ustavnosti.