

Zadeva C-795/19

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

29. oktober 2019

Predložitveno sodišče:

Riigikohus (Estonija)

Datum predložitvene odločbe:

24. oktober 2019

Tožeča stranka:

XX

Tožena stranka:

Tartu Vangla

Druge stranke v postopku:

Justiitsminister

Tervise- ja tööminister

Õiguskantsler

Predmet postopka v glavni stvari

Ocena ustavnosti v okviru postopka, ki se nanaša na tožbo osebe XX zoper odločbo direktorja Tartu Vangla (zavod za izvrševanje kazenskih sankcij Tartu) z dne 28. junija 2017 o odpustitvi osebe XX iz službe

Predmet in pravna podlaga predloga

Razlaga prava Unije – Predlog za sprejetje predhodne odločbe, vložen v skladu s členom 267(1)(b) in (3) PDEU, se nanaša na razlago člena 2(2) v povezavi s členom 4(1) Direktive 2000/78.

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba člen 2(2) v povezavi s členom 4(1) Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim predpisom, v katerih je določeno, da okvara sluha pod predpisanim standardom pomeni absolutno oviro za delo paznika v zaporu in da uporaba korekcijskih pripomočkov za presojo izpolnjevanja zahtev glede sluha, ni dovoljena?

Navedene določbe prava Unije

Člen 2 PEU

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 21(2)

Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79), členi 2(1) in (2), 2(2)(a), 2(5), 3(1) ter 4(1)

Navedene nacionalne določbe

Eesti Vabariigi põhiseadus (ustava Republike Estonije, v nadaljevanju: ustava), člena 12(1) in 29

Vangistusseadus (zakon o izvrševanju kazenskih sankcij, v nadaljevanju: VangS), člen 146(1) in (4)

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (zakon o postopku za oceno ustavnosti, v nadaljevanju: PSJKS), člen 14(2)

Väljateenitud aastate pensionide seadus (zakon o pokojninah za doseženo delovno dobo, v nadaljevanju: VAPS) člen 2(2)

Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. aasta määrus nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ (uredba št. 12 vlade Republike Estonije z dne 22. januarja 2013 „Zahteve v zvezi z zdravjem paznikov v zaporih in postopkom zdravstvenega pregleda ter vsebino in obliko zdravstvenega potrdila“), členi od 3 do 5 in priloga 1

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Vlada republike je 22. januarja 2013 na podlagi člena 146(4) VangS sprejela Uredbo št. 12 „Zahteve v zvezi z zdravjem paznikov v zaporih in postopkom zdravstvenega pregleda ter vsebino in obliko zdravstvenega potrdila“ (v nadaljevanju: Uredba št. 12). Uredba št. 12 je začela veljati 26. januarja 2013, v njenem členu 4 pa je kot ena od zdravstvenih zahtev za paznike v zaporih

določena zahteva glede sluha. Določeno je, da mora biti sluh paznikov v zaporih tak, da se ti lahko sporazumevajo prek telefona ter slišijo alarme in radijsko sporazumevanje (člen 4(1) Uredbe št. 12). Pri zdravstvenem pregledu okvara sluha na ušesu z boljšim sluhom ne sme presegati 30 dB pri frekvenci 500–2000 Hz in 40 dB pri frekvenci 3000–4000 Hz, na ušesu s slabšim sluhom pa 40 dB pri frekvenci 500–2000 Hz in 60 dB pri frekvenci 3000–4000 Hz (člen 4(2) Uredbe št. 12). V Prilogi 1 k Uredbi št. 12. je seznam zdravstvenih motenj, ki zaporniško osebje ovirajo pri izpolnjevanju dolžnosti (člen 5(1) uredbe št. 12), pri čemer obstoj absolutne zdravstvene ovire izključuje zaposlitev v službi za izvrševanje kazenskih sankcij in izučitev za poklic paznika v zaporu (člen 5(2), prvi stavek, Uredbe št. 12). V skladu s prilogo 1 je okvara sluha pod predpisanim standardom absolutna ovira.

- 2 Oseba XX (v nadaljevanju tudi: tožeča stranka) je od 2. decembra 2002 delala kot paznik v oddelku za izvrševanje kazenskih sankcij in od 1. junija 2008 kot paznik v nadzornem oddelku zavoda za izvrševanje kazenskih sankcij Tartu. Pri zdravstvenem pregledu aprila 2017 je bilo ugotovljeno, da je njen sluh na enem ušesu zmanjšan, in sicer je znašal 55–75 dB pri frekvenci 500–2000 Hz. Tožeča stranka je imela slušni aparat, z uporabo katerega je bil njen sluh v skladu z zahtevami. Sluh na njenem drugem ušesu je bil v skladu z zahtevami, določenimi v Uredbi št. 12. Direktor Tartu Vangla (zavod za izvrševanje kazenskih sankcij Tartu) je z odločbo z dne 28. junija 2017 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) tožečo stranko odpustil.
- 3 **Tartu Halduskohus** (upravno sodišče v Tartuju, Estonija) je s sodbo z dne 14. decembra 2017 zavrnilo tožbo osebe XX, v kateri je ta predlagala, naj se ugotovi nezakonitost izpodbijane odločbe, in prisodi odškodnina. Po mnenju upravnega sodišča je načeloma smiselno določiti zdravstvene zahteve, na podlagi katerih je delo kot paznik v zaporu izključeno. Javni red in varnost sta temeljni družbeni vrednoti, varovanje katerih upravičuje omejevanje drugih vrednot. Zahteva glede sluha iz člena 4(1) Uredbe št. 12 naj bi bila potreben in utemeljen ukrep za to, da so zaposleni pazniki v zaporu ob upoštevanju delovnega reda zavodov za izvrševanje kazenskih sankcij sposobni izpolnjevati naloge, ki so jim naložene.
- 4 Sodbo upravnega sodišča je **Tartu Ringkonnakohus** (okrožno sodišče v Tartuju, Estonija) s sodbo z dne 11. aprila 2019 razveljavilo in v tej zadevi izdalo novo odločbo, s katero je tožbi ugodilo, izpodbijano odločbo razglasilo za nezakonito in tožeči stranki prisodilo odškodnino v višini 60 mesečnih plač. Okrožno sodišče je prilogo 1 k Uredbi št. 12 v delu, v katerem je določeno, da okvara sluha pod predpisanim standardom pomeni absolutno oviro za delo kot paznik v zaporu, razglasilo za neustavno in tega dela priloge pri odločanju v zadevi ni upoštevalo. Po mnenju okrožnega sodišča je ta standard v nasprotju s splošnim načelom enakosti, ki izhaja iz člena 12(1) ustave, in načelom varstva legitimnih pričakovanj, ki izhaja iz člena 11(2) ustave.
- 5 Okrožno sodišče je osebe z okvaro sluha primerjalo z osebami z okvaro vida. Zahteve glede vida naj bi bile določene v členu 3 Uredbe št. 12, zmanjšanje

ostrine vida pod predpisani standard pa naj bi bil ravno tako absolutna ovira za službo v kazenskih zavodih. Vendar pa naj bi bil v skladu s členom 3(2) Uredbe št. 12 paznik v zaporu upravičen do nošenja kontaktnih leč in očal. Zahteve glede sluha naj bi bile določene v členu 4 Uredbe št. 12, v katerem naj bi pri naglušnosti možnost uporabe slušnega ne bila določena. Za različno obravnavanje primerljivih skupin oseb naj bi moral obstajati smiseln in ustrezen razlog. To merilo naj trenutno ne bi bilo izpolnjeno. Okrožno sodišče je presodilo, da bi se lahko ustvaril seznam slušnih aparatov, odobrenih za uporabo v zavodu za izvrševanje kazenskih sankcij. Vendar pa naj bi bilo neustrezno, da se brez razlikovanja izključujejo vsi slušni aparati in se osebe z okvaro sluha v nasprotju z osebami z okvaro vida izključujejo iz službe v kazenskih zavodih.

- 6 Prišlo naj bi tudi do kršitve legitimnega pričakovanja tožeče stranke. Tožeča stranka naj bi se kot paznik v zaporu Tartu Vangla (zavod za izvrševanje kazenskih sankcij Tartu) zaposlila leta 2002, ko za osebe z okvaro sluha v zakonodaji ni bilo določenih nikakršnih omejitev za službo v kazenskih zavodih. Tožeča stranka naj bi trdila, da je zaradi odpustitve izgubila pravico do posebne pokojnine na podlagi opravljenih let v skladu s členom 2(2) VAPS, ki bi jo pridobila v nekaj letih, če bi ostala v službi.
- 7 Okrožno sodišče je presodilo, da je Priloga 1 k Uredbi št. 12 v delu, v katerem je določeno, da okvara sluha pod predpisanim standardom pomeni absolutno oviro za delo kot paznik v zaporu, neustavna, te priloge ni uporabilo in je zadevo za oceno ustavnosti te določbe predložilo v odločanje Riigikohus (vrhovno sodišče, Estonija).

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari v zvezi z ustavnostjo

- 8 **Õiguskantsler** (varuh človekovih pravic) meni, da sta člen 4 Uredbe št. 12 in Priloga 1 k tej uredbi v nasprotju s svobodo izbire poklica, ki izhaja iz člena 29 ustave, in členom 12(1) ustave, v katerem je določeno splošno načelo enakosti in prepovedana diskriminacija. V nasprotju naj bi bila, ker naj ne bi bila določena možnost za presojo, ali naglušnost paznika v zaporu ovira pri opravljanju službenih nalog in ali je naglušnost mogoče odpraviti z uporabo slušnega aparata. Okrožno sodišče naj bi moralo preizkusiti, ali je Uredba št. 12 morda v nasprotju z Direktivo Sveta 2000/78, ki je v estonsko pravo prenesena z Võrdse kohtlemise seadus (zakon o enakem obravnavanju). Presoditi naj bi bilo treba, ali je invalidnost paznika v zaporu v konkretnem primeru ovirala pri opravljanju službenih nalog.
- 9 **Justiitsminister** (pravosodni minister) meni, da Priloga 1 k Uredbi št. 12 ni neustavna. Naravni sluh paznika v zaporu bi moral biti na ravni, na kateri tudi brez pripomočkov v vseh okoliščinah zagotavlja lastno varnost, varnost drugih uslužbencev in neovirano sporazumevanje. Za paznike v zaporu in policiste naj bi glede sluha veljale enake službene zahteve.

- 10 **Tervise- ja tööminister** (minister za zdravje in delo) meni, da je mogoče, da Uredba št. 12 in Priloga 1 k tej uredbi povzročata neupravičeno različno obravnavanje ljudi z okvaro vida in ljudi z okvaro sluha, saj zmanjšanega sluha v nasprotju z zmanjšano ostrino vida ni mogoče nadomestiti. Drugače naj bi bilo, če bi določba o zahtevah v zvezi z zdravjem paznika v zaporu omogočala, da se pri naglušnosti vsakič posamezno preučijo okoliščine posameznega primera.
- 11 **Tartu Vangla** (zavod za izvrševanje kazenskih sankcij Tartu) se pridružuje utemeljitvi in stališču pravosodnega ministra.
- 12 **Tožeča stranka** trdi, da sta člen 4 Uredbe št. 12 in Priloga 1 k tej uredbi v nasprotju s svobodo izbire poklica, splošnim načelom enakosti in prepovedjo diskriminacije, ki izhajajo iz ustave.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 13 **Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium** (senat za oceno ustavnosti) je ugotovil, da v postopku ni sporno, da je bila tožeča stranka več kot 14 let in 6 mesecev zaposlena kot paznik v zaporu. Glede na zadnji opis delovnega mesta tožeče stranke so med njene naloge med drugim spadali nadzor oseb pod elektronskim nadzorom v okviru nadzornega sistema ter posredovanje informacij o teh osebah, spremljanje nadzornih in signalnih naprav, odzivanje na informacije in posredovanje teh prek alarmov ter ugotavljanje kršitev reda. Med službovanjem se tožeči stranki nikoli ni očitano ničesar glede izpolnjevanja službenih dolžnosti. Zahteve glede sluha, vključno s prepovedjo uporabe slušnega aparata ali drugih pripomočkov, so začele veljati po tem, ko je bila tožeča stranka zaposlena že več kot deset let. Leta 2017 je bilo v okviru zdravstvenega pregleda ugotovljeno, da sluh tožeče stranke na enem ušesu ne ustreza določenim zahtevam. Tožeča stranka trdi, da na to uho slabše sliši že od otroštva. Pravosodno ministrstvo je potrdilo, da uporaba slušnih aparatov v zavodu za izvrševanje kazenskih sankcij ni vnaprej prepovedana. Pravosodno ministrstvo in Tartu Vangla (zavod za izvrševanje kazenskih sankcij Tartu) zahteve in omejitve, določene v Uredbi št. 12, utemeljujeta s tem, da se pripomočki za izpolnjevanje zahtev glede sluha ne smejo uporabljati zaradi potrebe po zagotavljanju varnosti in javnega reda: zaradi omejenih sredstev mora biti tožeča stranka sposobna izpolnjevati vse naloge paznika v zaporu, za katere je usposobljena, po potrebi pa tudi v okviru upravne pomoči pomagati policiji. Naravni sluh zaporniškega paznika naj bi zato moral biti na ravni, na kateri tudi brez pripomočkov (npr. če se baterija slušnega aparata izprazni ali če se aparat ob napadu izgubi) v vseh okoliščinah zagotavlja lastno varnost, varnost drugih uslužbencev in neovirano sporazumevanje.
- 14 Okrožno sodišče je sprožilo postopek za oceno ustavnosti, da bi preizkusilo ustavnost določb Uredbe št. 12. Vendar pa iz odločbe ne izhaja, da je sodišče preizkusilo, ali je sporna ureditev združljiva s pravom Unije ali nacionalnim predpisom za njegovo izvajanje. Za zagotavljanje polnega učinka prava Unije se nacionalne določbe, ki bi bile s tem pravom v nasprotju, glede na okoliščine

primera, ne uporabijo, in ni treba čakati, da se odpravijo v postopku za oceno ustavnosti (glej med drugim sodbo z dne 4. decembra 2018, *The Minister for Justice and Equality und Commissioner of the Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, točka. 50).

- 15 Poleg ustave tudi pravo Unije državno oblast zavezuje, da invalidne osebe in osebe, ki so v primerljivem položaju, obravnava enako in jih ne diskriminira. V skladu s členom 2 PEU Evropska unija temelji na načelu enakosti. Člen 21(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah med drugim prepoveduje vsakršno diskriminacijo na podlagi invalidnosti. V skladu z njenim členom 1 je namen Direktive 2000/78 opredeliti okvir boja proti diskriminaciji, med drugim zaradi invalidnosti, pri zaposlovanju in delu. V skladu z njenim členom 3(1) se ta direktiva uporablja za vse osebe, bodisi v javnem bodisi v zasebnem sektorju, vključno z javnimi telesi, kar zadeva med drugim delovne pogoje, vključno z odpustitvijo in plačilom (točka c). V skladu s členom 2(2)(a) te direktive se šteje, da gre za neposredno diskriminacijo, kadar je, je bila ali bi bila oseba v primerljivi situaciji zaradi invalidnosti obravnavana manj ugodno kakor neka druga. Države članice lahko sicer v skladu s členom 4(1) te direktive ne glede na člen 2(1) in (2) predvidijo, da različno obravnavanje, ki temelji na neki značilnosti v zvezi s katerim od razlogov iz člena 1 te direktive, ne pomeni diskriminacije, če zaradi narave določene poklicne dejavnosti ali zaradi okvira, v katerem se izvaja, takšna značilnost pomeni bistveno in odločilno zahtevo za neki poklic, vendar pa je takšna izjema dopustna le, če je cilj legitim in če je zahteva sorazmerna s tem ciljem. V skladu s členom 2(5) ta direktiva ne vpliva na ukrepe, izhajajoče iz nacionalne zakonodaje, ki so v demokratični družbi nujni zaradi javne varnosti, vzdrževanja javnega reda in preprečevanja kaznivih dejanj, za zaščito zdravja ter varstvo pravic in svoboščin drugih. V uvodni izjavi 18 direktive je pojasnjeno, da ta direktiva ne zahteva, da bi vojska in policija, kaznilnice ali intervencijske službe zaposlile ali obdržale v službi osebe, ki nimajo ustreznih zmožnosti, da bi izvajale vse raznovrstne funkcije, ki bi jih morebiti morale glede na legitimni cilj ohranjati operativno usposobljenost teh služb. Poleg tega je Sodišče Evropske unije presodilo, da je skrb za zagotovitev operativne usposobljenosti in dobrega delovanja navedene službe legitimni cilj za različno obravnavanje oseb v smislu člena 4(1) Direktive 2000/78. Kljub temu pa je treba preučiti, ali je nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari z določitvijo take omejitve naložila sorazmerno zahtevo oziroma ali je ta omejitev primerna za uresničitev zastavljenega cilja in ali ne presega tega, kar je potrebno za njegovo uresničitev. (Glej med drugim sodbo z dne 13. novembra 2014, *Vital Pérez*, C-416/13, EU:C:2014:2371, točke od 43 do 45.)
- 16 Senat meni, da je za odločitev v zadevi, o kateri odloča in ki se nanaša na oceno ustavnosti, potrebno stališče Sodišča Evropske unije o vprašanju, ali je treba člen 2(2) v povezavi s členom 4(1) Direktive 2000/78 razlagati tako, da ta direktiva nasprotuje nacionalnim predpisom, v katerih je določeno, da okvara sluha pod predpisanim standardom pomeni absolutno oviro za delo v službi za izvrševanje kazenskih sankcij in da uporaba korekcijskih pripomočkov za presojo, ali so zahteve glede sluha izpolnjene, ni dovoljena. Po mnenju senata niti besedilo te

direktive niti obstoječa sodna praksa Sodišča Evropske unije v zvezi z vsebino člena 4(1) Direktive 2000/78 v obravnavani zadevi ne omogočata zanesljivih sklepov. Pred Sodiščem Evropske unije tudi ne poteka postopek predhodnega odločanja v zvezi s tem vprašanjem. Zato ne gre za *acte clair* ali *acte éclairé*.

- 17 Riigikohus (vrhovno sodišče) v obravnavani zadevi združljivosti nacionalnega predpisa s pravom Unije v okviru postopka za oceno ustavnosti ne more neposredno preučiti. PSJKS določbe o vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe ne vsebuje. Vendar pa vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe tudi v okviru postopka za oceno ustavnosti ni izključena. Če bo Sodišče Evropske unije pri razlagi direktive ugotovilo, da nasprotuje nacionalnim predpisom, v katerih je določeno, da okvara sluha pod predpisanim standardom pomeni absolutno oviro za delo v službi za izvrševanje kazenskih sankcij in da uporaba korekcijskih pripomočkov za presojo, ali so zahteve glede sluha izpolnjene, ni dovoljena, so določbe Uredbe št. 12, ki so sporne v obravnavani zadevi, ki se nanaša na oceno ustavnosti, v nasprotju s pravom Unije. V tem primeru okrožno sodišče v skladu z načelom primarnosti prava Unije teh določb v upravni zadevi ne bi smelo uporabiti in ne bi smelo začeti postopka za oceno ustavnosti. Zato bi moral senat zahtevke zavrniti, saj izpodbijane določbe za odločitev v upravni zadevi v skladu s členoma 9(1) in 14(2), prvi stavek, PSJKS ne bi bile upoštevne. Če pa bi se izkazalo, da je sporna uredba v skladu z direktivo, ni mogoče izključno na podlagi tega ugotoviti, da so ti predpisi v skladu z ustavo, in senat lahko oceno ustavnosti nadaljuje.