



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 21. srpnja 2016.¹

Predmet C-258/15

Gorka Salaberría Sorondo
protiv
Academia Vasca de Policía y Emergencias

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Visoki sud Autonomne zajednice Baskije, Španjolska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja – Diskriminacija na temelju dobi – Direktiva 2000/78/EZ – Dobna granica od 35 godina za sudjelovanje na natječaju za pristup u službu policije Autonomne zajednice Baskije – Tjelesne sposobnosti – Stvarni i odlučujući uvjet za obavljanje zanimanja – Cilj osiguranja operativne spremnosti i dobrog funkcioniranja policijske službe – Cilj osiguranja razumnog razdoblja zaposlenja prije umirovljenja – Cilj povezan sa zahtjevom obuke – Proporcionalnost“

I. Uvod

1. Directora General de la Academia Vasca de Policía y Emergencias (glavna direktorica Akademije Vasca de Policía y Emergencias) svojom je odlukom od 1. travnja 2014.² objavila obavijest o natječaju namijenjenom zapošljavanju policijskih službenika prvog razreda Autonomne zajednice Baskije. Iz dijela 2. točke 1. podtočke (c) te odluke proizlazi da kandidati mogu sudjelovati na natječaju samo ako prilikom upisa imaju između 18 i 35 godina.

2. Gorka Salaberría Sorondo, koji je bio stariji od 35 godina, prijavio se na natječaj. Najprije je bio isključen, no naposljetku mu je dopušteno privremeno sudjelovanje dok se ne donese odluka o tužbi za poništenje koju je podnio protiv dijela 2. točke 1. podtočke (c) odluke od 1. travnja 2014. o objavi natječaja³.

3. Policijska jedinica za koju se organizirao natječaj za zapošljavanje dio je policije Autonomne zajednice Baskije. La Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Organski zakon 2/1986 o sigurnosnim službama) od 13. ožujka 1986. (u daljnjem tekstu: Organski zakon 2/1986)⁴ utvrđuje zadaće povjerene državnim sigurnosnim službama, policiji autonomnih zajednica i lokalnoj policiji. Kad je riječ o autonomnim zajednicama, članak 38. stavak 1. Organskog zakona 2/1986 utvrđuje da njihova policija, na temelju svojih ovlasti, „[osigurava] poštovanje odredaba i pojedinačnih naloga koje su izdala tijela autonomne zajednice, [...] nadzir[e] i štiti[i] osobe, institucije, zgrade, ustanove i jedinice autonomne zajednice i njezine uprave, osiguravajući uobičajeno funkcioniranje tijela i

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — *Boletín Oficial del País Vasco* br. 63 od 1. travnja 2014.

3 — G. Salaberría Sorondo nije zadovoljio u petom dijelu natječaja koji se sastojao od osobnog razgovora. Protiv tog isključenja također je podnio tužbu, povodom koje se još uvijek vodio postupak u trenutku podnošenja ovog zahtjeva za prethodnu odluku.

4 — BOE br. 63 od 14. ožujka 1986.

sigurnost korisnika njihovih usluga, [...] provod[i] inspekciju aktivnosti koje su predmet propisa autonomne zajednice, prijavljujući sve nezakonite aktivnosti, [...] i primjenjuj[e] silu u svrhu prisilne provedbe akata ili odredaba koje je donijela autonomna zajednica”. Policija autonomnih zajednica također izvršava zadaće u suradnji s državnim sigurnosnim službama, a u tu svrhu posebice „[osigurava] poštovanje zakona i drugih državnih odredaba te funkcioniranje ključnih javnih službi, [...] sudjeluj[e] u zadacima pravosudne policije [...] [i] nadzir[e] javne prostore, [pruža] zaštitu prilikom prosvjeda i [održava] red prilikom velikih okupljanja”⁵. U okviru istodobne i zajedničke intervencije s državnim sigurnosnim službama, policija autonomnih zajednica „suraduj[e] u mirnom rješavanju privatnih sukoba, [...] [pruža] pomoć u slučaju nesreća i prirodnih ili drugih nepogoda širih razmjera sudjelujući u izvršenju planova civilne zaštite, kako je to predviđeno zakonom [...] [i] [osigurava] poštovanje odredaba za očuvanje prirode i okoliša te vodnih resursa kao i odredaba o zaštiti divljači, ribljeg i šumskog fonda te drugih prirodnih bogatstava”⁶.

4. Ley 4/1992 de Policía del País Vasco (Zakon 4/1992 o baskijskoj policiji) od 17. srpnja 1992. (u daljnjem tekstu: Zakon 4/1992)⁷ u vezi sa zadaćama policije Autonomne zajednice Baskije određuje da je „u okviru nadležnosti koje izvršava Autonomna zajednica Baskije, osnovna [...] misija Ertzaintze [autonomne baskijske policije] štiti osobe i imovinu, jamčiti slobodno izvršavanje njihovih prava i sloboda te osigurati sigurnost građana na cijelom području Autonomne zajednice. U tu svrhu ona izvršava zadaće koje pravni poredak dodjeljuje državnim sigurnosnim službama”⁸. Iz tog zakona također proizlazi da je policija Autonomne zajednice Baskije sastavljena od različitih razreda. Prvi razred policije Autonomne zajednice Baskije – za koji je organiziran natječaj na kojem je G. Salaberría Sorondo želio sudjelovati – obuhvaća „izvršne zadaće koje zahtijeva rad policije, kao i zadaće naređivanja jednom ili više službenika u razredu operativne službe”⁹. Zakon 4/1992 dodjeljuje baskijskoj vladi nadležnost da odredi „zakonodavnim putem okvir medicinskih razloga za isključenje od pristupa stupnjevima i kategorijama baskijske policije kao i zahtijevane uvjete vezane uz dob i visinu”¹⁰.

5. Tako je s Decreto 120/2010 de tercera modificación del Decreto 351/1994 (Uredba 120/2010 o trećoj izmjeni Uredbe 315/1994)¹¹ izmijenjen članak 4. točka (b) Decreta 315/1994 por el que se aprueba el Reglamento de Selección y Formación de la Policía del País Vasco (Uredba 315/1994 kojom se odobrava Uredba o određivanju načina odabira i osposobljavanja baskijske policije) od 19. srpnja 1994. na način da je dobna granica za kandidate koji mogu sudjelovati na natječaju povećana na 35 godina¹².

6. G. Salaberría Sorondo pred sudom koji je uputio zahtjev dovodi u pitanje sukladnost tako izmijenjenog članka 4. točke (b) Uredbe 315/1994 s odredbama Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja¹³.

7. U skladu s njezinim člankom 1., svrha je Direktive 2000/78 „utvrditi opći okvir za borbu protiv diskriminacije na temelju vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolnog opredjeljenja u vezi sa zapošljavanjem i obavljanjem zanimanja, kako bi se u državama članicama ostvarila primjena načela jednakog postupanja”¹⁴.

5 — Članak 38. stavak 2. Organskog zakona 2/1986.

6 — Članak 38. stavak 3. Organskog zakona 2/1986.

7 — BOE br. 39 od 15. veljače 2012.

8 — Članak 26. stavak 1. Zakona 4/1992

9 — Članak 106. stavak 1. Zakona 4/1992

10 — Osmo dodatna odredba Zakona 4/1992.

11 — *Boletín Oficial del País Vasco* br. 82

12 — U prvoj verziji Uredbe 315/1994 ta je granica iznosila 30 godina, a 2002. po prvi je put izmijenjena i povećana na 32 godine.

13 — SL 2000., L 303, str. 16. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.)

14 — Članak 1. Direktive 2000/78.

8. Osim toga, utvrđuje da se „smatra [...] da se radi o izravnoj diskriminaciji u slučaju kada se prema jednoj osobi postupaju lošije nego prema drugoj osobi ili je došlo do takvog postupanja ili je moglo doći do takvog postupanja u sličnim situacijama, zbog bilo kojeg od razloga iz članka 1.”¹⁵.

9. Međutim, članak 4. stavak 1. Direktive 2000/78 predviđa da „države članice mogu propisati da različito postupanje, koje se temelji na nekoj od značajki u vezi s bilo kojim od razloga 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, ako je svrha opravdana, a zahtjev proporcionalan”. Osim toga, članak 6. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2000/78 utvrđuje da „države članice mogu predvidjeti da se različito postupanje na temelju dobi neće smatrati diskriminacijom, ako su, u kontekstu nacionalnog prava, te razlike objektivno i razumno opravdane legitimnim ciljem, uključujući legitimnu politiku zapošljavanja, tržište rada i strukovno obrazovanje te ako su načini ostvarivanja tog cilja primjereni i nužni”. Takvo različito postupanje „može, između ostalog, uključivati [...] određivanje najviše dobi za zapošljavanje, koja se temelji na zahtjevima obuke za određeno radno mjesto ili na potrebi postojanja razumnog razdoblja zaposlenja prije umirovljenja”¹⁶.

10. Budući da je smatrao da je natječaj protivan odredbama Direktive 2000/78, G. Salaberría Sorondo podnio je tužbu protiv odluke od 1. travnja 2014. kojom se utvrđuju posebni uvjeti predviđeni u obavijesti o natječaju namijenjenom zapošljavanju policijskih službenika prvog razreda Autonomne zajednice Baskije.

11. Sud koji je uputio zahtjev navodi da su se nacionalni sudovi u više navrata očitovali o dobnim granicama utvrđenima za zapošljavanje u različitim službama policije. Taj je sud sâm ustvrdio da je dobnna granica od 32 godine sukladna s Direktivom 2000/78. Međutim, Sud je u presudi *Vital Pérez*¹⁷ presudio da se toj direktivi protivi određivanje dobne granice od 30 godina za zapošljavanje službenika lokalne policije Ayuntamiento de Oviedo (općine Oviedo, Španjolska). Ipak, sud koji je uputio zahtjev ističe da su zadaci koje izvršava policija Autonomne zajednice Baskije različiti od onih koje je Sud preispitivao u okviru presude *Vital Pérez*¹⁸, posebice zato što policija Autonomne zajednice Baskije može izvršavati zadatke koji su u načelu povjereni državnim sigurnosnim službama¹⁹. Osim toga, u španjolskom pravnom poretku dobne se granice razlikuju ovisno o jedinicama i zadaćama, ali su određene na temelju ocjene zakonodavca. Sud koji je uputio zahtjev također napominje da se na međunarodnoj razini prakse izrazito razlikuju, pri čemu nije rijetkost da države uopće ne određuju nikakvu dobnnu granicu²⁰. Međutim, čini se da sud koji je uputio zahtjev smatra da policijska djelatnost zbog svoje posebne prirode opravdava određivanje najviše granice za prvo zapošljavanje na radnom mjestu policijskog službenika zato što isti mora izvršavati sve policijske zadaće koje su svojstvene policiji „u cijelosti”, kao što je to policija Autonomne zajednice Baskije.

15 — Članak 2. stavak 2. točka (a) Direktive 2000/78.

16 — Članak 6. stavak 1. drugi podstavak točka (c) Direktive 2000/78/EZ.

17 — Presuda od 13. studenoga 2014. (C-416/13, EU:C:2014:2371)

18 — Presuda od 13. studenoga 2014. (C-416/13, EU:C:2014:2371)

19 — Zadaci državnih sigurnosnih službi utvrđeni su u članku 11. Organskog zakona 2/1986. Oni uključuju osiguravanje poštovanja zakona i općih odredaba izvršavanjem naloga koje primaju od javnih tijela, pomoć osobama i njihovu zaštitu te jamčenje zaštite i nadzora nad ugroženom imovinom, nadzor i zaštitu javnih zgrada i prostora za koje je to potrebno, osiguravanje zaštite i sigurnosti visokih dužnosnika, očuvanje i ponovnu uspostavu javnog poretka i sigurnosti građana, sprečavanje počinjenja kaznenih djela, istragu kaznenih djela radi otkrivanja i uhićenja mogućih počinitelja, osiguravanje instrumenata, proizvoda i dokaza o kaznenim djelima i njihovo stavljanje na raspolaganje nadležnom sudu te izradu tehničkih i vještačkih izvješća, prikupljanje, primanje i analiziranje svih podataka koji su važni za javni poredak i sigurnost te proučavanje, planiranje i izvršavanje metoda i tehnika za sprečavanje kriminala i suradnju sa službama civilne zaštite u slučaju ozbiljnog rizika, katastrofe ili prirodne nepogode.

20 — Sud koji je uputio zahtjev u vezi s tim navodi primjer Sjedinjenih Američkih Država, Države Izrael, Kraljevine Norveške i Novog Zelanda, a kad je riječ o državama članicama Europske unije navodi primjer Kraljevine Danske, Republike Finske i Kraljevine Švedske.

II. Prethodno pitanje i postupak pred Sudom

12. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Visoki sud Autonomne zajednice Baskije), koji se suočio s poteškoćom pri tumačenju prava Unije, odlučio je prekinuti postupak i, na temelju odluke koju je Tajništvo Suda zaprimilo 1. lipnja 2015., uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li određivanje gornje dobne granice od 35 godina kao uvjeta za sudjelovanje na natječaju za popunjavanje radnog mjesta policijskog službenika autonomne baskijske policije sukladno tumačenju članka 2. stavka 2., članka 4. stavka 1. i članka 6. stavka 1. točke (c) Direktive Vijeća 2000/78?”

13. Pisana očitovanja podnijeli su tužitelj u glavnom postupku, tuženik u glavnom postupku, španjolska vlada, Irska, francuska i talijanska vlada te Europska komisija. Te su stranke također saslušane na raspravi održanoj 30. svibnja 2016.

III. Pravna analiza

14. Pitanje suda koji je uputio zahtjev u biti je isto kao i pitanje iz predmeta *Vital Pérez*²¹, ali se razlikuje kontekst u kojem je postavljeno na način da sada više nije riječ o općinskoj policiji, nego o policiji autonomne zajednice. Stoga se zadaće znatno razlikuju. Osim toga, relevantna dobna granica u presudi *Vital Pérez*²² iznosila je 30 godina. Za G. Salaberriju Soronda vrijedila je viša gornja granica od 35 godina.

15. Unatoč tim razlikama, na koje ću se vratiti u nastavku, u presudi *Vital Pérez*²³ već su riješeni određeni prethodni problemi koji su relevantni u ovom predmetu.

16. Kao prvo, nacionalni propis kao što je to izmijenjena Uredba 315/1994, koji odluka o objavi natječaja od 1. travnja 2014. samo primjenjuje, utječe na uvjete zapošljavanja policijskih službenika time što predviđa da se osobe starije od 35 godina ne mogu primiti u službu policije Autonomne zajednice Baskije. Stoga se Direktiva 2000/78 svakako primjenjuje na takav slučaj²⁴.

17. Kao drugo, kad je riječ o različitom postupanju s obzirom na dob, članak 2. stavak 2. točka (a) Direktive 2000/78 utvrđuje da se radi o izravnoj diskriminaciji u slučaju kada se prema nekoj osobi postupa lošije u odnosu na drugu osobu koja se nalazi u usporedivoj situaciji, među ostalim zbog dobi. Međutim, učinak članka 4. točke (b) izmijenjene Uredbe 315/1994 je taj da se prema određenim osobama postupa lošije nego prema drugima koje se nalaze u usporedivom položaju samo zato što su starije od 35 godina. Očito je riječ o različitom postupanju koje se izravno temelji na dobi²⁵.

18. Ostaje riješiti osjetljivije pitanje može li se to različito postupanje opravdati s obzirom na članak 4. stavak 1. Direktive 2000/78 ili članak 6. stavak 1. te direktive.

21 — Presuda od 13. studenoga 2014. (C-416/13, EU:C:2014:2371)

22 — Presuda od 13. studenoga 2014. (C-416/13, EU:C:2014:2371)

23 — Presuda od 13. studenoga 2014. (C-416/13, EU:C:2014:2371)

24 — Vidjeti *per analogiam* presudu od 13. studenoga 2014., *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371), t. 30. i 31. Želim podsjetiti da članak 3. stavak 1. točka (a) Direktive 2000/78 utvrđuje da se ona primjenjuje na sve osobe, bilo u javnom ili privatnom sektoru, uključujući javna tijela, u odnosu na uvjete za pristup zapošljavanju, uključujući mjerila odabira i uvjete za primanje u radni odnos, bez obzira na to o kojoj se vrsti djelatnosti radi te na svim profesionalnim razinama. Također želim podsjetiti da Sud spor između pojedinca i javne uprave koji se odnosi na opće načelo zabrane diskriminacije na temelju dobi razmatra samo na temelju Direktive 2000/78, iako je to načelo sadržano u članku 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (vidjeti presudu od 7. lipnja 2012., *Tyrolean Airways Tiroler Luftfahrt Gesellschaft*, C-132/11, EU:C:2012:329, t. 21. do 23., i presudu od 13. studenoga 2014., *Vital Pérez*, C-416/13, EU:C:2014:2371, t. 25.).

25 — Vidjeti *per analogiam* presudu od 13. studenoga 2014., *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371), t. 33.

A. Tumačenje članka 4. stavka 1. Direktive 2000/78

19. Članak 4. stavak 1. Direktive 2000/78 utvrđuje da „države članice mogu propisati da različito postupanje, koje se temelji na nekoj od značajki u vezi s bilo kojim od razloga 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, ako je svrha opravdana, a zahtjev proporcionalan”.

20. Španjolska vlada, Irska te francuska i talijanska vlada smatraju da je nacionalni propis koji određuje dobnu granicu od 35 godina za prijavu na natječaj za pristup u službu policije Autonominne zajednice Baskije opravdan s obzirom na tu odredbu jer zadaće njezinih službenika zahtijevaju osobito dobru tjelesnu spremu, što predstavlja stvarni i odlučujući uvjet za obavljanje tog zanimanja, te da se navedenim propisom želi postići legitiman cilj osiguranja operativne spremnosti i dobrog funkcioniranja policijske službe, koji je ujedno i proporcionalan. Suprotno tome, tužitelj u glavnom postupku i Komisija dvoje o sukladnosti sporne dobne granice s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2000/78.

21. Kad je riječ o tumačenju članka 4. stavka 1. Direktive 2000/78, uzimajući u obzir sličnosti ovog predmeta s predmetom u kojem je donesena presuda *Vital Pérez*²⁶, iz potonje se ponovno mogu izvesti neke spoznaje. Uvodno valja podsjetiti da se prema uvodnoj izjavi 23. Direktive 2000/78 različito postupanje može opravdati samo u vrlo ograničenim okolnostima, ako određena značajka povezana s dobi predstavlja odlučujući uvjet za obavljanje tog posla te da članak 4. stavak 1. Direktive 2000/78 treba tumačiti usko jer dopušta odstupanje od načela zabrane diskriminacije²⁷.

22. Vodeći računa o tome, najprije ću potvrditi postojanje stvarnog i odlučujućeg uvjeta za obavljanje određenog zanimanja i legitimnog cilja, nakon čega ću provjeriti poštuje li predmetni nacionalni propis u glavnom postupku načelo proporcionalnosti.

1. Postojanje stvarnog i odlučujućeg uvjeta za obavljanje određenog zanimanja i ostvarivanje legitimnog cilja

23. Stranke koje sudjeluju u ovom prethodnom postupku ne dovode u pitanje da je moguće posebne tjelesne sposobnosti potrebne za obavljanje zanimanja policijskog službenika Autonominne zajednice Baskije smatrati „stvarnim i odlučujućim uvjetom za obavljanje određenog zanimanja” u smislu članka 4. stavka 1. Direktive 2000/78. Naime, Sud je već ustvrdio da „zada[ci] koji se odnose na zaštitu osoba i imovine, uhićenje i nadzor počinitelja kaznenih djela te preventivne ophodnje [...] mo[gu] zahtijevati uporabu fizičke sile”²⁸. Narav tih zadataka zahtijeva posebnu tjelesnu sposobnost, s obzirom na to da tjelesna nespremnost tijekom njihova obavljanja može imati velike posljedice za službenike lokalne policije, stanovništvo i za održavanje javnog reda²⁹. Osim toga, posjedovanje posebnih tjelesnih sposobnosti je značajka koja je povezana s dobi³⁰.

26 — Presuda od 13. studenoga 2014. (C-416/13, EU:C:2014:2371)

27 — Vidjeti presudu od 13. studenoga 2014., *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371), t. 46. i 47.

28 — Vidjeti presudu od 13. studenoga 2014., *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371), t. 39.

29 — Vidjeti presudu od 13. studenoga 2014., *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371), t. 40. i navedenu sudsku praksu.

30 — Vidjeti presudu od 13. studenoga 2014., *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371), t. 37. i navedenu sudsku praksu.

24. U tim okolnostima, i uzimajući u obzir najnoviji razvoj događaja u sudskoj praksi Suda, treba priznati da je posjedovanje posebno velikih tjelesnih sposobnosti koje omogućavaju zaštitu osoba i imovine, jamčenje slobodnog izvršavanja njihovih prava i sloboda i osiguranje sigurnosti građana, što predstavlja tri ključne zadaće policije Autonomne zajednice Baskije koje su – naravno, prilično površno – opisane u članku 26. stavku 1. Zakona 4/1992³¹, stvarni i odlučujući uvjet za obavljanje navedenog zanimanja.

25. Među strankama također nije sporno da propis o kojemu je riječ želi postići cilj koji se može okvalificirati kao „legitiman”. Naime, posjedovanje posebnih tjelesnih sposobnosti koje se na natječaju za pristup u službu policije Autonomne zajednice Baskije nastoje ostvariti određivanjem dobne granice zahtijeva se kako bi se zajamčila operativna spremnost i dobro funkcioniranje policijske službe osiguravajući da novozaposleni službenici budu u stanju izvršavati fizički najzahtjevnije zadaće tijekom relativno dugog razdoblja svoje karijere. Sud je već presudio, osobito pozivajući se na sadržaj uvodne izjave 18. Direktive 2000/78³², da je takva potreba legitiman cilj u smislu članka 4. stavka 1. Direktive 2000/78³³.

26. U konačnici, još samo treba odgovoriti na pitanje je li određivanjem dobne granice od 35 godina nacionalni propis o kojemu je riječ u glavnom postupku proporcionalan, odnosno je li ta granica primjerena za ostvarivanje cilja koji se želi postići i ne prekoračuje li ono što je nužno za njegovo ostvarivanje.

2. Proporcionalnost nacionalnog propisa

27. U ovoj fazi analize valja utvrditi predstavlja li određivanje dobne granice od 35 godina za pristup u službu policije Autonomne zajednice Baskije potrebnu i proporcionalnu mjeru s obzirom na legitiman cilj osiguranja operativne spremnosti i dobrog funkcioniranja policijske službe te autonomne zajednice.

28. Osim statistika koje objektivno ukazuju na neizbježno starenje policije Autonomne zajednice Baskije, dodjele zadaća koje odgovaraju zadaćama policije „u cijelosti” i izvješća priloženih očitovanjima Baskijske akademije za policiju i hitne službe u kojima su sadržani određeni podaci koje su dostavile službe medicine rada³⁴, činjenica da je dobna granica o kojoj je riječ u glavnom postupku povećana za pet godina predstavlja još jedan razlog za to da Sud u ovom predmetu usvoji drukčije rješenje od onoga koje je primijenjeno u okviru predmeta Vital Pérez³⁵. Naglasak stoga treba staviti na te elemente koji odlikuju i karakteriziraju stanje službenika u policiji Autonomne zajednice Baskije.

29. Kad je riječ o naravi zadaća i razvoju karijere policijskog službenika te policije, iz spisa i rasprava pred Sudom proizlazi da je natječaj na kojem je tužitelj u glavnom postupku želio sudjelovati jedini natječaj za pristup zanimanju službenika policije Autonomne zajednice Baskije. Zadaće tog policijskog službenika ponajprije su izvršne zadaće. Policijskom službeniku prvog razreda ne povjeravaju se administrativne zadaće s obzirom na to da se administrativno osoblje zapošljava putem drugog natječaja koji se organizira potpuno neovisno o natječaju iz glavnog postupka. Od policijskog se službenika prilikom zapošljavanja očekuje da može obavljati bilo koju zadaću svojstvenu njegovu zanimanju.

31 — Vidjeti točku 4. ovog mišljenja.

32 — U skladu s tom uvodnom izjavom, tom se direktivom „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” (moje isticanje).

33 — Vidjeti presudu od 13. studenoga 2014., Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), t. 42. do 44. i navedenu sudsku praksu.

34 — Ipak, treba priznati da su znanstvene informacije sadržane u tim izvješćima relativno oskudne u usporedbi s informacijama koje su Sudu dostavljene u okviru predmeta Wolf (presuda od 12. siječnja 2010., Wolf, C-229/08, EU:C:2010:3).

35 — Presuda od 13. studenoga 2014. (C-416/13, EU:C:2014:2371)

30. Nakon uspješnog prolaska natječaja započinje početno razdoblje obuke u trajanju od 27 mjeseci³⁶. Natječaj je općenit, ali je specijalizacija, po potrebi, moguća tek tijekom karijere, i to zahvaljujući tome što se policijski službenici mogu kontinuirano osposobljavati. Stoga nije moguće prethodno razlikovati policijske službenike koji će svoju djelatnost obavljati ponajprije u obliku fizičkih zadataka i one koji će se usmjeriti na fizički manje zahtjevna područja, kao što je to primjerice forenzična policija. U svakom slučaju, od policijskih se službenika prvog razreda očekuje da do moguće specijalizacije budu u stanju obavljati fizičke zadatke svojstvene svojim dužnostima.

31. Nadalje, s obzirom na stalnu izloženost rizicima i stresu, službenik policije Autonomne zajednice Baskije može, na svoj zahtjev, prijeći u izmijenjenu aktivnu službu nakon navršenih 56 godina. Za tu je izmijenjenu aktivnu službu svojstveno oslobađanje od noćnog rada i ophodnji izvan policijskih postaja te skraćeno tjedno radno vrijeme. Službenik se zauzvrat obvezuje na umirovljenje nakon 59. ili 60. godine, umjesto nakon 65. godine, kao što je uobičajeno. Prema navodima Baskijske akademije za policiju i hitne službe, u praksi gotovo svi službenici policije Autonomne zajednice Baskije koji su navršili dob za ostvarenje tog prava zahtijevaju prelazak u izmijenjenu aktivnu službu.

32. Naposljetku, službenici policije Autonomne zajednice Baskije objektivno u velikoj mjeri postaju sve stariji. Iz podataka koje je Sudu dostavila Baskijska akademija za policiju i hitne službe proizlazi da ta jedinica trenutačno ima 8000 službenika. Godine 2009., 59 službenika imalo je između 60 i 65 godina, a 1399 između 50 i 59 godina. Godine 2018., 1135 službenika imat će između 60 i 65 godina, a 4460, odnosno više od polovice djelatnih osoba, između 50 i 59 godina. Prema predviđanjima za 2025., više od 50% osoblja tada će imati između 55 i 65 godina³⁷.

33. Iz izvješća priloženih pisanim očitovanjima Baskijske akademije za policiju i hitne službe također proizlazi da se nakon navršene 40. godine sposobnosti oporavka počinju znatno smanjivati. Između navršene 40. i 45. godine funkcionalne sposobnosti počinju se znatno smanjivati zbog starenja te se za službenika starijeg od 55 godina ni u kojem slučaju ne može smatrati da ima sve tjelesne i psihičke sposobnosti potrebne za odgovarajuće obavljanje svojeg zanimanja bez opasnosti za sebe i treće osobe.

34. Iz toga proizlazi da će osoba koja u trenutku natječaja ima 35 godina, ako ga uspješno prođe, početi raditi nakon početne obuke od 27 mjeseci, odnosno s 37 godina. Može se smatrati da će najviše 13 godina službu obavljati s najvećim tjelesnim i psihičkim sposobnostima, koje će se do prelaska u izmijenjenu aktivnu službu znatno smanjiti.

35. Želim podsjetiti da su zadatke povjerene policiji Autonomne zajednice Baskije štiti osobe i imovinu, jamčiti slobodno izvršavanje njihovih prava i sloboda i osigurati sigurnost građana na cijelom području Autonomne zajednice. Zadatke koje obavlja policija Autonomne zajednice Baskije odgovaraju zadacima policije „u cijelosti”. Za razliku od zadataka o kojima je bila riječ u predmetu *Vital Pérez*³⁸, čini se da zadatke koje obavlja policija Autonomne zajednice Baskije, ako ih se promatra u cijelosti, doista zahtijevaju velike tjelesne sposobnosti za ispunjenje svih zahtjeva koji se traže od policijskog službenika koji u potpunosti obavlja svoje zanimanje. Zadatke povezane s održavanjem javnog reda zahtijevaju da službenici mogu odgovarajuće i u skladu sa zadanim ciljem, a to je ponovna uspostava socijalnog mira, djelovati i reagirati u svakom trenutku, uključujući tijekom noći ili u ekstremnim uvjetima. Osim obavljanja – u punom smislu te riječi – zadataka koje se obično dodjeljuju službi policije „u cijelosti”, službenici policije Autonomne zajednice Baskije, primjerice, moraju moći upotrebljavati posebnu opremu koja im se stavlja na raspolaganje radi vlastite sigurnosti.

36 — Odnosno, 9 mjeseci obuke u užem smislu i 18 mjeseci prakse.

37 — To je osobito posljedica toga što je policija Autonomne zajednice Baskije uspostavljena osamdesetih godina nakon što je Baskija 1979. dobila status autonomne zajednice.

38 — Presuda od 13. studenoga 2014. (C-416/13, EU:C:2014:2371)

36. U tim okolnostima, i uzimajući u obzir odluku Suda u presudi Wolf³⁹, priklanam se stajalištu da se za osiguranje učinkovitog funkcioniranja policije Autonomne zajednice Baskije može smatrati potrebnim da većina policijskih službenika bude u stanju obavljati tjelesno najzahtjevnije zadaće, koje službenik stariji od 50 godina može obavljati manje učinkovito, a koje službenik stariji od 55 godina više ne može obavljati. Budući da će do 2025., odnosno kroz devet godina, gotovo polovica službenika prijeći u izmijenjenu aktivnu službu, već je sada potrebno donijeti mjere za ponovnu uspostavu određene ravnoteže između najaktivnijih i manje aktivnih službenika. Održavanje relativno uravnotežene dobne strukture u okviru tijelâ za javni red i mir Autonomne zajednice Baskije nedvojbeno je nužno za očuvanje operativne spremnosti policije Autonomne zajednice Baskije⁴⁰. Naime, kada bi se u njezinu trenutačnom sastavu zapošljavalo bez dobne granice ili s višom granicom, došlo bi do toga da prevelikom broju službenika ne bi mogle biti dodijeljene tjelesno zahtjevnije zadaće⁴¹.

37. To činjenično stanje pokazuje da razumna organizacija policije Autonomne zajednice Baskije zahtijeva, barem za srednjoročno osiguranje njezine operativne spremnosti i dobrog funkcioniranja, ponovnu uspostavu međuovisnosti između fizički zahtjevnih radnih mjesta, neprikladnih za starije službenike, i radnih mjesta koja nisu toliko fizički zahtjevana, a koja su prikladna za te službenike⁴², tim više što je Sud priznao da tjelesna nespремnost tijekom obavljanja zadataka koji su osobito povezani sa zaštitom osoba, uhićenjem i nadzorom počinitelja kaznenih djela te preventivnim ophodnjama, može imati velike posljedice ne samo za službenike lokalne policije i treće osobe, nego i za održavanje javnog reda⁴³. To *a fortiori* vrijedi za dodatne zadaće policije autonomnih zajednica koje su povezane s primjenom sile radi prisilnog izvršenja, osiguravanjem prosvjeda i održavanjem reda prilikom većih okupljanja ili borbom protiv terorizma⁴⁴.

38. Osim toga, mogući budući nedostaci u funkcioniranju službi policije Autonomne zajednice Baskije isključuju to da bi organizacija eliminaturnih, fizički zahtjevnih ispita tijekom natječaja za pristup mogla biti manje ograničavajuća alternativna mjera. Cilj osiguranja operativne spremnosti i dobrog funkcioniranja policije Autonomne zajednice Baskije zahtijeva ponovnu uspostavu određene dobne strukture na način da posebne tjelesne sposobnosti ne treba shvatiti statično, samo u trenutku natječaja, nego ih, upravo suprotno, treba shvatiti dinamično, uzimajući u obzir i godine obavljanja službe nakon provedenog natječaja.

39. Također, zbog posebne situacije policije Autonomne zajednice Baskije, usporedba s dobnim granicama za druge policijske jedinice na državnom području, a koje je Sud mogao uzeti u obzir u okviru predmeta Vital Pérez⁴⁵, više nije odlučujuća⁴⁶.

39 — Presuda od 12. siječnja 2010. (C-229/08, EU:C:2010:3)

40 — Sud je u presudi od 12. siječnja 2010., Wolf (C-229/08, EU:C:2010:3), priznao da zbog dodjele tjelesno manje zahtjevnih zadaća starijim službenicima potonji moraju biti zamijenjeni mlađima (vidjeti točku 43. navedene presude).

41 — Vidjeti sličnost s presudom od 12. siječnja 2010., Wolf (C-229/08, EU:C:2010:3), t. 43.

42 — *Ibidem*.

43 — Vidjeti presudu od 13. studenoga 2014., Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), t. 40. i navedenu sudsku praksu.

44 — Španjolska vlada u vezi s tim ističe da su članovi terorističke organizacije ETA mladi i da su za učinkovitu borbu protiv te organizacije potrebni službenici koji su njima istovjetni s obzirom na materijalna sredstva i ljudske resurse, koji su prvenstveno u odličnoj tjelesnoj formi (vidjeti točku 34. pisanih očitovanja španjolske vlade). Osim toga, praćenje te organizacije zahtijeva obavljanje brojnih noćnih zadataka od kojih su, kao što je poznato, stariji službenici oslobođeni. Ipak, španjolska vlada nije navela u kojem je opsegu borba protiv terorizma zastupljena u radu službenika prvog razreda policije Autonomne zajednice Baskije.

45 — Presuda od 13. studenoga 2014. (C-416/13, EU:C:2014:2371), t. 50. i 51.

46 — Španjolska nacionalna policija ima 65 000 službenika. Dana 5. svibnja 2016., 34% tih službenika imalo je između 18 i 35 godina, a 32% između 36 i 44 godine. To znači da je 66% službenika nacionalne policije imalo između 18 i 44 godina. Španjolska je vlada također priznala da zadaće nacionalne policije uključuju više birokratskih i administrativnih zadataka, nego što ih to uključuju zadaće policije autonomnih zajednica. Ta je vlada te podatke dostavila u odgovoru na pitanje koje je Sud postavio na raspravi, a kojim je želio dobiti pojašnjenja u vezi s razlogom zbog kojeg je ukinuta dobna granica za pristup u nacionalnu policiju.

40. Smatram dakle, s obzirom na sve navedene razloge, da Sud ne bi trebao zanemariti organizacijske poteškoće s kojima se suočava policija Autonomne zajednice Baskije – bilo da je riječ o sadašnjim ili budućim poteškoćama – te bi zato trebao preispitati sukladnost nacionalnog propisa o kojemu je riječ u glavnom postupku s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2000/78.

41. Međutim, također sam uvjeren da tu sukladnost valja preispitati samo za razdoblje koje je nužno potrebno za ponovnu uspostavu određene dobne strukture koja više ne bi predstavljala opasnost za operativnu spremnost i dobro funkcioniranje službi policije Autonomne zajednice Baskije.

42. Iz prethodno navedenog slijedi da članak 4. stavak 1. Direktive 2000/78 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se utvrđuje gornja dobna granica od 35 godina za zapošljavanje službenika u policiji Autonomne zajednice Baskije ako je to nužno potrebno za ponovnu uspostavu dobne strukture koja više ne predstavlja opasnost za operativnu spremnost i dobro funkcioniranje službi te policije.

B. Tumačenje članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78

43. Budući da mi se čini da je različito postupanje uvedeno nacionalnim propisom koji određuje dobnu granicu od 35 godina za sudjelovanje na natječaju za pristup u službu policije Autonomne zajednice Baskije opravdano s obzirom na članak 4. stavak 1. Direktive 2000/78, nije potrebno provjeriti je li to slučaj i na temelju članka 6. stavka 1. te direktive⁴⁷. Stoga ću se samo podredno ograničiti na neka razmatranja u vezi s tim pitanjem.

44. Članak 6. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2000/78 utvrđuje da „države članice mogu predvidjeti da se različito postupanje na temelju dobi neće smatrati diskriminacijom, ako su, u kontekstu nacionalnog prava, te razlike objektivno i razumno opravdane legitimnim ciljem, uključujući legitimnu politiku zapošljavanja, tržište rada i strukovno obrazovanje te ako su načini ostvarivanja tog cilja primjereni i nužni”. Takvo različito postupanje „može, između ostalog, uključivati [...] određivanje najviše dobi za zapošljavanje, koja se temelji na zahtjevima obuke za određeno radno mjesto ili na potrebi postojanja razumnog razdoblja zaposlenja prije umirovljenja”⁴⁸.

45. U napomenama s objašnjenjem Uredbe 120/2010 gotovo nema pojašnjenja na temelju kojih bi se mogao utvrditi cilj koji se želi postići određivanjem dobne granice od 35 godina za natječaj za pristup u službu policije Autonomne zajednice Baskije⁴⁹. Budući da su se stranke koje su sudjelovale u ovom prethodnom postupku u svojim očitovanjima prije svega ograničile na analizu članka 4. stavka 1. Direktive 2000/78, u spisu je manje informacija koje bi mogle biti korisne za primjenu članka 6. stavka 1. navedene direktive.

46. Međutim, Baskijska akademija za policiju i hitne službe navodi cilj povezan s organizacijskom i financijskom ravnotežom policije Autonomne zajednice Baskije, pa i potrebu uspostave uravnotežene dobne strukture. Španjolska se vlada pak poziva na zahtjev obuke, potrebu postojanja razumnog razdoblja zaposlenja prije umirovljenja i razmatranja povezana s politikom zapošljavanja, bez dodatnih pojašnjenja.

47. Cilj osiguranja razumnog razdoblja zaposlenja prije umirovljenja i opravdanost dobne granice na temelju zahtjeva obuke za predmetno radno mjesto ciljevi su čija legitimnost izravno proizlazi iz teksta članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78⁵⁰.

47 — Vidjeti presudu od 12. siječnja 2010., Wolf (C-229/08, EU:C:2010:3), t. 45.

48 — Članak 6. stavak 1. drugi podstavak točka (c) Direktive 2000/78/EZ.

49 — U njemu se spominje želja da se „povećaju mogućnosti pristupa službama baskijske policije za veći broj građana i građanki te da [...] osobe koje su njezini članovi što bolje iskoriste potencijal koji zahtijeva njihov posao”.

50 — Vidjeti i točku 65. presude od 13. studenoga 2014., Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371).

48. Nasuprot tomu, više zadržski imam u vezi s mogućnošću da pronalaženje i održavanje organizacijske i financijske ravnoteže policije Autonomne zajednice Baskije ili potreba za uspostavom uravnotežene dobne strukture predstavljaju legitimne ciljeve u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive 2000/78, pri čemu su ti ciljevi, prema mišljenju Suda, „ciljevi socijalne politike, kao što su oni povezani s politikama zapošljavanja, tržištem rada i strukovnog obrazovanja”⁵¹.

49. U svakom slučaju, nakon što se utvrdi legitiman cilj u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive 2000/78, trebat će još utvrditi ne prelazi li određivanje dobne granice od 35 godina ono što je prikladno i nužno za njegovo ostvarivanje.

50. Točno je da države članice raspolažu širokim diskrecijskim ovlastima pri odabiru mjera prikladnih za ostvarenje svojih ciljeva u području socijalne politike i politike zapošljavanja. Međutim, te su ovlasti ograničene jer ne mogu imati za učinak lišavanje sadržaja načela zabrane diskriminacije⁵². Kad je riječ o cilju u vezi s obukom koja se zahtijeva za radno mjesto službenika policije Autonomne zajednice Baskije, nijedan element iz spisa ne opravdava takvu dobnu granicu. Osim toga, što se tiče cilja osiguranja razumnog razdoblja zaposlenja prije umirovljenja, „uobičajena” dob umirovljenja za službenike te policijske jedinice iznosi 65 godina, tako da i službenik koji se zaposli s 40 godina u teoriji može raditi sljedećih 25 godina⁵³.

51. Stoga mi je teško pojmiti da dobna granica od 35 godina za pristup u službu policije Autonomne zajednice Baskije može biti opravdana na temelju članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78.

IV. Zaključak

52. S obzirom na sve navedeno, Sudu predlažem da na pitanje koje je postavio Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Visoki sud Autonomne zajednice Baskije, Španjolska) odgovori sljedeće:

„Članak 4. stavak 1. Direktive 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se utvrđuje gornja dobna granica od 35 godina za zapošljavanje službenika u policiji Autonomne zajednice Baskije, ako je to nužno potrebno za ponovnu uspostavu dobne strukture koja više ne predstavlja opasnost za operativnu spremnost i dobro funkcioniranje službi te policije.”

51 — Vidjeti presude od 5. ožujka 2009., Age Concern England (C-388/07, EU:C:2009:128), t. 46.; od 18. lipnja 2009., Hütter (C-88/08, EU:C:2009:381), t. 41. i od 13. rujna 2011., Prigge i dr. (C-447/09, EU:C:2011:573), t. 81. O razlikovanju ciljeva od općeg interesa i ciljeva iz članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78, vidjeti moje mišljenje u predmetu Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2109), t. 42. i sljedeće. Što se tiče potrebe uspostavljanja uravnotežene dobne strukture, Sud je priznao njezinu legitimnost u svrhu primjene te odredbe samo ako se tim ciljem potiču ciljevi zapošljavanja poput, osobito, promicanja zapošljavanja, posebno mladih, u interesu podjele posla među generacijama (vidjeti moje mišljenje u predmetu Vital Pérez, C-416/13, EU:C:2014:2109, t. 50. i 51.). Vidjeti i presude od 21. srpnja 2011., Fuchs y Köhler (C-159/10 i C-160/10, EU:C:2011:508), t. 68.; od 16. listopada 2007., Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604), t. 53.; od 6. studenoga 2012., Komisija/Mađarska (C-286/12, EU:C:2012:687), t. 62., i od 13. studenoga 2014., Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), t. 63. Osim ako sud koji je uputio zahtjev u kasnijim provjerama ne utvrdi drukčije, čini se da španjolska vlada cilj uspostave uravnotežene dobne strukture nije povezala s ciljevima obuhvaćenima politikom zapošljavanja u užem smislu.

52 — Vidjeti presudu od 13. studenoga 2014., Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), t. 67. i navedenu sudsku praksu.

53 — Čak i ako taj službenik tih svih 25 godina neće provesti u aktivnoj službi zbog pogoršanja psihofizičkog stanja povezanog s dobi. Osim toga, ne može se prihvatiti nijedna tvrdnja povezana s mirovinskim pravom službenika koji kasnije pristupe u službu policije Autonomne zajednice Baskije. Čak i da je takav razlog za opravdanje dopušten na temelju članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78, želim istaknuti da je, s jedne strane, španjolska vlada takvo opravdanje na raspravi jasno odbacila i da je, s druge strane, profesionalni put zbog trenutanih socioekonomskih uvjeta sve manje linearan, zbog čega se legitimno može pretpostaviti da je službenik koji se zaposlio s 40 godina svoje mirovinske doprinose uplaćivao u okviru profesionalnog života koji je imao prije zapošljavanja u policiji.