



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA  
od 27. listopada 2016.<sup>1</sup>

**Predmet C-406/15**

**Petya Milkova**

**protiv**

**Izpalnitelen direktor Agenciata za privatizacia i sledprivatizacionen kontrol**

(zahtjev za prethodnu odluku koju je uputio Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud, Bugarska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja – Nacionalni propis koji pruža povećanu zaštitu u slučaju otkazivanja zaposlenicima s invaliditetom – Nepostojanje takve zaštite za državne službenike s invaliditetom – Dopuštenost – Direktiva 2000/78/EZ – Članci 4. i 7. – Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom – Članak 5. stavak 2. – Proširenje nacionalnih pravila koja pružaju zaštitu u korist dužnosnika s invaliditetom“

### I – Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud, Bugarska) odnosi se na tumačenje Direktive br. 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja<sup>2</sup>, a osobito njezinih članaka 4. i 7., te članka 5. stavka 2. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom (u daljnjem tekstu: Konvencija UN-a o invaliditetu)<sup>3</sup>.

2. Ovaj zahtjev uslijedio je nakon tužbe koju je podnijela Petya Milkova protiv odluke koja je dovela do prekida njezina radnog odnosa, koji se temeljio na ukidanju radnog mjesta na kojem je zainteresirana, kao osoba s invaliditetom, obavljala posao u svojstvu dužnosnika. Ona prigovara upravi koja ju je zaposlila da u njezinu korist nije primijenila bugarsko zakonodavstvo, prema kojemu određene kategorije bolesnih osoba u slučaju otpuštanja uživaju posebnu zaštitu, ali samo kada su zaposlene.

3. Sud koji je uputio zahtjev pita Sud je li nacionalno zakonodavstvo te vrste u skladu s gore navedenim odredbama Konvencije UN-a o invaliditetu i Direktivom 2000/78. Ako to ne bi bio slučaj, on pita nameće li, u situaciji kao što je ona u glavnom postupku, obveza države članice da poštuje ta dva instrumenta, proširivanje pogodnosti nacionalnih pravila koja štite isključivo zaposlenike s invaliditetom<sup>4</sup> na dužnosnike koji imaju isti oblik invaliditeta.

1 – Izvorni jezik: francuski

2 – Direktiva Vijeća od 27. studenoga 2000. (SL 2000., L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.)

3 – Konvenciju je 13. prosinca 2006. usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda, a na snagu je stupila 3. svibnja 2008.

4 – Pojašnjavam da se predmetni bugarski propis odnosi na niz „bolesti“ koje otvaraju pravo na tu zaštitu, a ne nužno „invaliditet“, ali da je sud koji je uputio zahtjev problematiku iznesenu u ovom postupku pobliže raspravio iz perspektive potonjeg pojma, jer se pred njim vodi spor u kojem sudjeluje osoba s invaliditetom.

4. Prije svega, upućujem na to da, prema mojem mišljenju, takva situacija ne ulazi u materijalno područje primjene Direktive 2000/78 i da neće trebati tumačiti njezine odredbe u ovom predmetu, čak ni u svjetlu Konvencije UN-a o invaliditetu. Međutim, iznijet ću podredno neka očitovanja o tome.

## I – Pravni okvir

### A – Međunarodno pravo

1. Konvencija UN-a o invaliditetu odobrena je u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2010/48/EZ<sup>5</sup>, a Republika Bugarska ratificirala ju je 2012.<sup>6</sup>.

2. U skladu s njezinim člankom 1. prvim stavkom, „svrha ove Konvencije je promicanje, zaštita i osiguravanje punog i ravnopravnog uživanja svih ljudskih prava i temeljnih sloboda svih osoba s invaliditetom i promicanje poštivanja njihovog urođenog dostojanstva”. U drugom stavku istog članka osobe s invaliditetom definirane su kao „one osobe koje imaju dugotrajna tjelesna, mentalna, intelektualna ili osjetilna oštećenja, koja u međudjelovanju s različitim preprekama mogu sprečavati njihovo puno i učinkovito sudjelovanje u društvu na ravnopravnoj osnovi s drugima”.

3. U članku 4. stavku 1. Konvencije UN-a o invaliditetu, naslovljenom „Opće obveze” propisuje se da se „države stranke obvezuju osigurati i promicati puno ostvarenje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda svih osoba s invaliditetom bez bilo kakve diskriminacije na osnovi invaliditeta [...]”.

4. U skladu s člankom 5. te konvencije, naslovljenim „Jednakost i nediskriminacija”:

„1. Države stranke prihvaćaju da su sve osobe jednake pred zakonom te imaju jednako pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zaštitu i jednaku korist temeljem zakona.

2. Države stranke će zabraniti bilo kakvu diskriminaciju na osnovi invaliditeta i jamčit će osobama s invaliditetom jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po svim osnovama.

[...]”

5. U članku 27. navedene Konvencije, naslovljenom „Rad i zapošljavanje”, propisuje se kako slijedi:

„1. Države stranke priznaju pravo na rad osobama s invaliditetom, na ravnopravnoj osnovi s drugima; ovo uključuje pravo na mogućnost zarađivanja za život od rada, slobodno odabranog ili prihvaćenog na tržištu rada i u radnom okruženju koje je otvoreno, uključujući i dostupno osobama s invaliditetom. Države stranke će osigurati i promicati ostvarenje prava na rad, uključujući pritom i one koji steknu invaliditet tijekom zaposlenja, poduzimanjem odgovarajućih koraka, uključujući i zakonodavstvo, s ciljem, među ostalim:

(a) zabrane diskriminacije temeljem invaliditeta u odnosu na sva pitanja vezana uz sve oblike zapošljavanja, uključujući uvjete pronalaženja kandidata, primanja na posao i zapošljavanja, trajanja zaposlenja, karijernog napredovanja u službi i sigurnih uvjeta rada koji ne štete zdravlju;

[...]”

5 — Odluka od 26. studenoga 2009. o sklapanju Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom od strane Europske zajednice (SL 2010., L 23, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 66., str. 55.). Iz nje proizlazi da Unija vodi periodički dijalog s odborom Ujedinjenih naroda koji je zadužen za to područje (vidjeti Komisija, „Izveštaj 2015. o primjeni Povelje Europske unije o temeljnim pravima”, COM[2016] 265 *final*, str. 8., bilješka na dnu str. 30.).

6 — Zakon donesen 26. siječnja 2012. i objavljen u DV-u br. 12 od 10. veljače 2012.

## A – Pravo Unije

1. U skladu s uvodnom izjavom 27. Direktive 2000/78, „u svojoj Preporuci 86/379/EEZ od 24. srpnja 1986. o zapošljavanju osoba s invaliditetom u Zajednici [7], Vijeće je utvrdilo okvirne smjernice u kojima su navedeni primjeri pozitivnih mjera za poticanje zapošljavanja i usavršavanja osoba s invaliditetom, a u svojoj Rezoluciji od 17. lipnja 1999. o jednakim mogućnostima zapošljavanja za osobe s invaliditetom [8], potvrdilo je važnost pridavanju osobite pozornosti, između ostalog, zapošljavanju, očuvanju zaposlenja, usavršavanju i cjeloživotnom učenju osoba s invaliditetom”.

2. U skladu s njezinim člankom 1., „svrha ove Direktive je 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”.

3. U članku 2. Direktive 2000/78, naslovljenom „Pojam diskriminacije”, u stavku 1. propisuje se da „za potrebe ove Direktive ‘načelo jednakog postupanja’ znači nepostojanje bilo kakve izravne ili neizravne diskriminacije na temelju bilo kojeg od razloga iz članka 1.”. U stavku 2. istog članka definiraju se pojmovi „izravna diskriminacija” i „neizravna diskriminacija” u smislu te direktive.

4. Članak 3. navedene direktive, naslovljen „Područje primjene”, u svojem stavku 1. točki (c) propisuje da se „u granicama nadležnosti prenesenih na Zajednicu, ova Direktiva primjenjuje na sve osobe, bilo u javnom ili privatnom sektoru, uključujući javna tijela, u odnosu na [...] zapošljavanje i uvjete rada, uključujući otkaze i plaće”.

5. Članak 4. te direktive naslovljen je „Uvjeti za obavljanje zanimanja” i u svojem stavku 1. utvrđuje da „neovisno o članku 2. stavcima 1. i 2., 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”.

6. Članak 7. Direktive 2000/78 naslovljen „Pozitivne mjere” glasi:

„1. Kako bi se zajamčila potpuna jednakost u praksi, načelo jednakog postupanja ne sprječava države članice da zadrže ili donesu posebne mjere za sprječavanje ili izjednačavanje neravnopravnog položaja povezanog s bilo kojim od temelja iz članka 1.

2. U pogledu osoba s invaliditetom, načelo jednakog postupanja ne dovodi u pitanje pravo država članica da zadrže ili donesu odredbe o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu, kao i mjere kojima je cilj stvaranje ili zadržavanje odredbi ili mogućnosti za osiguranje ili poticanje uključivanja tih osoba u radno okruženje.”

7 — SL 1986., L 225, str. 43.

8 — SL 1999., C 186, str. 3.

## A – Bugarsko pravo

### 1. Kodeks na truda (Zakonik o radu)

1. U skladu s člankom 328. stavkom 1. točkom 2. kodeksa na truda (Zakonik o radu)<sup>9</sup>, „poslodavac može raskinuti ugovor o radu uz pisano upozorenje upućeno radniku u rokovima predviđenim člankom 326. stavkom 2., [...] u slučaju [...] ukidanja radnih mjesta”.

2. Članak 333. Zakonika o radu, naslovljen „Zaštita u slučaju otkazivanja”, u svojem stavku 1. točki 3. predviđa da „[u] slučajevima predviđenim u [članku] 328. stavku 1. točkama 2., 3., 5. i 11. [...] poslodavac može otkazati ugovor o radu samo ako je ishodio prethodno odobrenje inspekcije rada u svakom pojedinom slučaju:

[...]

3. [kada se radi o] radniku koji je obolio od bolesti navedene u odluci koju je donio ministar zdravstva”.

### 1. Naredba br. 5/1987 (Odluka br. 5/1987)

1. U skladu s člankom 1. Odluke br. 5/1987 za bolestite, pri koito rabotnicite, boleduvaši ot tjah, imat osobena zakrila saglasno čl. 333, al. 1, ot kodeksa na truda, izdadena ot Ministerstvoto na narodnoto zdrave i Centralnijat savet na balgarskite profesionalni sajuzi (Odluka br. 5/1987 o bolestima zbog kojih se radnicima koji od njih boluju daje pravo na posebnu zaštitu sukladno članku 333. stavku 1. Zakonika o radu, koju je donijelo Ministarstvo javnog zdravstva i Središnje vijeće bugarskih sindikata)<sup>10</sup>:

„U slučaju djelomične likvidacije, ukidanja radnih mjesta ili prestanka rada u razdoblju duljem od 30 dana, poduzetnik može otkazati radnicima koji boluju od sljedećih bolesti samo ako ima prethodno odobrenje mjesno nadležnog odjela inspekcije rada”, a te su bolesti „ishemijska kardiomiopatija”, „aktivna tuberkuloza”, „maligna oboljenja”, „profesionalne bolesti”, „duševne smetnje” i „dijabetes”.

### 1. Zakon za administraciata (Zakon o državnoj upravi)

1. Članak 12. Zakona za administraciata (Zakon o državnoj upravi)<sup>11</sup> glasi kako slijedi:

„(1) Upravno postupanje povjereno je državnim službenicima i zaposlenicima.

(2) Načini stupanja u službu kao i pravilnik o državnim službenicima uređuju se zakonom.

(3) Na sklapanje ugovora o radu ugovornih službenika u okviru upravne službe primjenjuje se Zakonik o radu.”

9 — Objavljen u DV-u br. 26 od 1. travnja 1986. i u DV-u br. 27 od 4. travnja 1986., stupio na snagu 1. siječnja 1987.

10 — Odluka usvojena 20. veljače 1987., objavljena u DV-u br. 33 od 28. travnja 1987.

11 — Objavljen u DV-u br. 130 od 5. studenoga 1998., stupio na snagu 6. prosinca 1998.

### **1. Zakon za državna služitel (Zakon o državnim službenicima)**

1. U skladu s člankom 1. Zakona za državna služitel (Zakon o državnim službenicima)<sup>12</sup>, tim se aktom uređuje „sadržaj i prestanak radnog odnosa između države i državnih službenika, prilikom i povodom obnašanja dužnosti, osim ako posebnim zakonom nije drukčije propisano”.

2. U članku 106. stavku 1. točki 2. navedenog zakona propisuje se da „tijelo za imenovanje može po službenoj dužnosti raskinuti radni odnos, uz jednomjesečni otkazni rok, [...] u slučaju ukidanja radnih mjesta”.

### **1. Zakon za zaštita ot diskriminacia (Zakon o suzbijanju diskriminacije)**

1. Prema odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, Zakon za zaštita ot diskriminacia (Zakon o suzbijanju diskriminacije)<sup>13</sup> normativni je akt kojim se uređuje zaštita od svih oblika diskriminacije i doprinosi njihovu suzbijanju tako što prenosi direktive Zajednice donesene u području jednakog postupanja.

2. U skladu s člankom 4. stavkom 1. navedenog zakona, „[z]abranjuje se svaka izravna ili neizravna diskriminacija na temelju [...] invaliditeta [...] ili bilo koje druge osobne značajke predviđene zakonom ili međunarodnom konvencijom kojega je Republika Bugarska stranka”.

3. Članak 21. istog Zakona propisuje da „[p]oslodavac primjenjuje jednake kriterije na ostvarivanje svojeg prava na jednostrano raskidanje ugovora o radu u skladu s člankom 328. stavkom 1. točkama 2. do 5., 10. i 11., i člankom 329. Zakonika o radu, ili raskidanje radnog odnosa primjenom članka 106. stavka 1. točaka 2., 3. i 5. Zakona o državnim službenicima, neovisno o osobnim značajkama navedenim u članku 4. stavku 1.”

## **I – Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom**

1. P. Milkova boluje od duševnih smetnji koje su dovele do razine invaliditeta od 50 %.

2. Od 10. listopada 2012. radila je kao dužnosnica u okviru bugarske administracije, odnosno u Agencija za privatizacia i sledprivatizacionen kontrol (Agencija za privatizaciju i nadzor postprivatizacije, u nastavku: Agencija).

3. Broj radnih mjesta u Agenciji smanjen je sa 105 na 65, a P. Milkovoj poslano je pismo obavijesti, prema kojem bi njezin radni odnos trebao prestati u roku od mjesec dana zbog ukidanja njezina radnog mjesta. U skladu s odlukom izvršnog direktora Agencije na temelju članka 106. stavka 1. točke 2. Zakona o državnim službenicima, prestanak radnog odnosa nastupio je 1. ožujka 2014.

4. P. Milkova podnijela je tužbu protiv navedene odluke pred Administrativen sad Sofiagrad (Upravni sud u Sofiji, Bugarska), navodeći da je na njezinu situaciju primjenjiv članak 333. stavak 1. točka 3. bugarskog Zakonika o radu, tako da je prije raskida njezina radnog odnosa trebalo zatražiti prethodno odobrenje inspekcije rada. U svoju obranu, izvršni direktor Agencije tvrdio je da takvo odobrenje nije bilo potrebno te da je sporna odluka stoga zakonita.

5. Taj je prvostupanjski sud odbio tužbu zato što P. Milkova, iako je osoba s invaliditetom, nije mogla uživati posebnu zaštitu predviđenu člankom 333. stavkom 1. točkom 3. Zakonika o radu, s obzirom na to da ta odredba nije primjenjiva na raskid radnog odnosa dužnosnika.

12 — Objavljen u DV-u br. 67 od 27. srpnja 1999., stupio na snagu 27. kolovoza 1999.

13 — Objavljen u DV-u br. 86 od 30. rujna 2003., stupio na snagu 1. siječnja 2004.

6. P. Milkova protiv te presude podnijela je žalbu u kasacijskom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev. Ocijenivši da je tumačenje odredaba prava Unije nužno za rješavanje spora u glavnom postupku, odlukom od 16. srpnja 2015., koju je Sud zaprimio 24. srpnja 2015., Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Dozvoljava li članak 5. stavak 2. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom državama članicama da zakonom utvrde specifičnu prethodnu zaštitu od otkaza osoba s invaliditetom koje su radnici, ali ne i osoba s identičnim invaliditetom koje su državni službenici?
2. Dopuštaju li članak 4. i daljnje odredbe Direktive [2000/78] postojanje nacionalnog uređenja kojim se utvrđuje specifična prethodna zaštita od otkaza osoba s invaliditetom koje su radnici, ali ne i osoba s identičnim invaliditetom koje su državni službenici?
3. Dopušta li članak 7. Direktive 2000/78 da se predvidi specifična prethodna zaštita od otkaza samo osoba s invaliditetom koje su radnici, ali ne i osoba s identičnim invaliditetom koje su državni službenici?
4. U slučaju da se na prvo i treće pitanje odgovori niječno: zahtijevaju li međunarodni i europski propisi, imajući u vidu navedene činjenice i okolnosti ovog predmeta, da se specifična prethodna zaštita od otkaza koju je zakonodavac predvidio za osobe s invaliditetom koje su radnici primijeni i na državne službenike s identičnim invaliditetom?”

7. Bugarska vlada i Europska komisija podnijele su pisana očitovanja pred Sudom. Dopisom datiranim 27. svibnja 2016. zainteresirane osobe iz članka 23. Statuta Suda pozivaju se da pisanim putem odgovore na pitanja koja im je Sud uputio. P. Milkova, bugarska vlada i Komisija su, kao odgovor na ta pitanja, uputili dodatna očitovanja. Nije održana rasprava.

## **I – Analiza**

### **A – Uvodna očitovanja**

#### **1. O sadržaju i dosegu relevantnih normi bugarskog prava**

1. U obrazloženju svoje odluke, sud koji je uputio zahtjev ističe činjenicu da sustav bugarskog prava, u načelu, jamči zaštitu osoba s invaliditetom i isključuje svaku diskriminaciju koja se temelji na invaliditetu<sup>14</sup>, ali da se, u praksi, jedini mehanizmi koji imaju konkretno djelovanje odnose samo na uski krug osoba s invaliditetom, a ne na sve takve osobe na jednak način.

2. Iz članka 12. stavaka 1. do 3. Zakona o upravi proizlazi da se administrativni zadaci, kao što su oni koje obavlja javno tijelo u kojem je P. Milkova radila prije raskida radnog odnosa, mogu povjeriti ili osobama koje imaju status dužnosnika, ili ugovornom osoblju koje ima status zaposlenika koji podliježu Zakoniku o radu.

3. Također je nesporno da su duševne smetnje od kojih boluje P. Milkova uvrštene u popis bolesti navedenih u članku 1. Odluke br. 5/1987 o bolestima koje radnicima koji od njih boluju daju pravo na posebnu zaštitu na temelju članka 333. stavka 1. Zakonika o radu. Prema tome, ona bi imala pravo na tu zaštitu da je za agenciju radila kao zaposlenik, a ne kao dužnosnica.

14 — U skladu s člancima 6. i 48. bugarskog Ustava i člankom 4. Zakona o zaštiti od diskriminacije

4. Na temelju tog članka 333., u vezi s člankom 328. stavkom 1. točkom 2. istog zakonika, da bi se zaposlenik koji ima određenu vrstu invaliditeta mogao otpustiti zbog ukidanja njegova radnog mjesta, poslodavac mora dobiti prethodno odobrenje inspekcije rada koja je zadužena za procjenu posljedica planiranog otkaza na zdravstveno stanje zainteresirane osobe te da, ako je potrebno, to zabrani<sup>15</sup>.

5. Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) navodi da Zakon o državnim službenicima ne predviđa analognu odredbu u korist dužnosnika s invaliditetom i da nacionalna sudska praksa P. Milkovoj ne omogućuje niti uživanje takve zaštite *ex ante*. Prema takvoj ustaljenoj sudskoj praksi, s obzirom na to da navedeni zakon ne upućuje izričito na članak 333. stavak 1. Zakonika o radu, njime predviđene zaštitne mjere ne mogu biti u korist dužnosnika, čak ni po analogiji.

6. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je dodatna zaštita koja se, na temelju tog Zakonika, od 1987. dodjeljuje svim osobama koje imaju određene oblike invaliditeta, oduzeta dužnosnicima donošenjem Zakona o državnim službenicima tijekom 1999., a da autor prijedloga predmetnog Zakona nije izričito iznio motive. Ta je zaštita, međutim, zadržana u korist svih zaposlenika, uključujući one koji obavljaju djelatnost u okviru javne vlasti, i takvo stanje prava nastavilo se nakon pristupanja Republike Bugarske Uniji 1. siječnja 2007.

7. Dakle, kriterij sporne razlike u postupanju, koja se provodi među osobama koje imaju isti invaliditet, povezan je s uživanjem statusa dužnosnika ili zaposlenika, s obzirom na to da svatko tko ima ugovor o radu može uživati predmetnu zaštitnu mjeru, neovisno o tome jesu li zaposleni u privatnopravnom ili javnopravnom subjektu. Ističem da su podnesci Komisije, u tom smislu, zbunjujući kada upućuju na to da do razlikovanja može doći ovisno o tome rade li navedene osobe u privatnom ili javnom sektoru<sup>16</sup>.

8. Sud koji je uputio zahtjev dodaje da Zakon o zaštiti od diskriminacije, koji je usvojen da bi se prenijele direktive Zajednice kojima se uređuje to pitanje<sup>17</sup>, sadržava argument u prilog različitom postupanju, ovisno o tome je li poslodavac privatnopravni ili javnopravni subjekt, u slučaju raskida radnog odnosa koji se temelji na ukidanju radnog mjesta na kojem je radila osoba s invaliditetom. U tom smislu, ističe da članak 21. navedenog Zakona pravi razliku između tih dvaju slučajeva, unatoč zajedničkom zahtjevu da poslodavac primijeni iste kriterije prilikom korištenja svojeg prava na jednostrani raskid ugovora o radu ili radnog odnosa takve osobe.

9. Taj sud navodi da ne zna u kojoj mjeri odredbe Konvencije UN-a o invaliditetu, Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i Direktive 2000/78, koje su, prema njegovu mišljenju, postavile zajedničke uvjete o jednakosti postupanja prema svim osobama s invaliditetom, dopuštaju zadržavanje takvog stanja bugarskog prava, iz kojega proizlazi različito postupanje među dvjema kategorijama osjetljivih radnika koji se, međutim, nalaze u sličnoj situaciji raskida ugovora.

### **1. O predmetu i redoslijedu postupanja prema prethodnim pitanjima**

1. Iako sud koji je uputio zahtjev u prvom redu pita Sud o mogućem utjecaju, u ovom slučaju, članka 5. stavka 2. Konvencije UN-a o invaliditetu, čini mi se primjerenije, to ispitati, poput Komisije, nakon što se ispita dvostruka problematika primjenjivosti i tumačenja odredaba Direktive 2000/78, što je zajednička značajka drugog i trećeg prethodnog pitanja.

15 — U svojim pisanim očitovanjima, bugarska vlada dodaje da je od interesa da inspekcija rada bude treća strana neovisna o strankama iz ugovora o radu i da ocijeni prikladnost odobravanja otkaza, uzimajući u obzir ne samo utjecaj na zdravstveno stanje radnika, nego i druge čimbenike, kao što su postojanje drugog odgovarajućeg radnog mjesta kod istog poslodavca.

16 — Takvu netočnost također je navela P. Milkova u svojem pisanom odgovoru na pitanja Suda.

17 — Napominjem da članak 4. stavak 1. toga Zakona ne sadržava taksativan popis zabranjenih razloga za diskriminaciju, s obzirom na to da se odnosi na „svako [...] obilježje koje je utvrđeno u zakonu ili međunarodnom ugovoru kojega je Republika Bugarska stranka”.

2. Naime, prvo postavljeno pitanje treba shvatiti na način da se u bitnome odnosi na moguće tumačenje Direktive 2000/78 u svjetlu navedene Konvencije, što je relevantno samo ako je ta direktiva stvarno primjenjiva, što prema mojem mišljenju nije slučaj, iz razloga koje ću navesti u nastavku.

3. Konačno, napominjem da četvrto prethodno pitanje, koje započinje pogodbenim oblikom, ima podredni karakter u odnosu na prethodna pitanja i neće biti potrebno na njega odgovarati s obzirom na odgovore koji se, po mojem mišljenju, trebaju dati na potonja pitanja.

## **A – Zatraženo tumačenje odredaba Direktive 2000/78 (drugo i treće pitanje)**

### **1. Neprimjenjivost Direktive 2000/78 u ovom slučaju**

1. I drugo i treće prethodno pitanje odnose se na pitanje omogućavaju li odredbe Direktive 2000/78, točnije, njezini članci 4. i 7., državi članici donošenje propisa, kao što je bugarski zakon iz glavnog postupka, koji zaposlenicima koji boluju od određenih bolesti omogućava posebnu zaštitu *ex ante* u slučaju otkaza, a da se ono ne odnosi na dužnosnike koji mogu imati isti oblik invaliditeta.

2. Stoga ta pitanja treba sagledati zajedno, i ispitati prije svega je li Direktiva 2000/78 primjenjiva u okolnostima poput onih iz glavnog postupka.

3. Naravno, kao što su istaknule bugarska vlada i Komisija, prema članku 3. stavku 1. točki (c) ta se direktiva „u granicama nadležnosti prenesenih na [Uniju]”, primjenjuje „na sve osobe, bilo u javnom ili privatnom sektoru, uključujući javna tijela, u odnosu na [...] zapošljavanje i uvjete rada, uključujući otkaze”. Prema tome, režim kojem je P. Milkovu podvrgnulo javno tijelo u kojem je bila zaposlena, prilikom raskida njezina službeničkog radnog odnosa u toj mjeri može biti pokriveno materijalnim područjem primjene navedene direktive. Osim toga, nije sporno da su psihičke smetnje od kojih pati zainteresirana osoba obuhvaćene pojmom „invaliditet” u smislu Direktive 2000/78, kako ga je definirao Sud<sup>18</sup>.

4. Međutim, kao i Komisija, smatram da Direktiva 2000/78 nije primjenjiva na spor u kojem se iznose posebnosti situacije P. Milkove, s obzirom na to da kriterij na kojem se temelji različito postupanje na koje se zainteresirana osoba žali nije obuhvaćen odredbama te direktive.

5. Naime, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da spor u glavnom postupku karakterizira činjenica da je zainteresirana osoba bila lišena pogodnosti bugarskog zakonodavstva koje posebno štiti zaposlenike oboljele od bolesti kao što su duševne smetnje u slučaju raskida ugovora o radu, ne zbog svojeg invaliditeta, nego zbog same činjenice da je imala status dužnosnika a ne zaposlenika, kakav zahtijeva zakonodavstvo<sup>19</sup>.

6. Sud koji je uputio zahtjev priznaje da se, u ovom slučaju, sporno različito postupanje ne temelji na „osobnoj značajki” koju čini invaliditet<sup>20</sup>, nego počiva na okolnosti da dvije skupine osoba s invaliditetom koje su ovdje suprotstavljene – zaposlenici s invaliditetom s jedne i dužnosnici s invaliditetom s druge strane – obavljaju profesionalnu djelatnost u različitim pravnim okvirima – jedni, na temelju ugovora o radu, a drugi na temelju dužnosničkog statusa.

18 — Odnosno „ograničenje koje proizlazi iz dugotrajnih tjelesnih, mentalnih ili psihičkih oštećenja, čije međudjelovanje s različitim preprekama može sprečavati puno i učinkovito sudjelovanje osobe u pitanju u profesionalnom životu na ravnopravnoj osnovi s drugim radnicima”. Vidjeti, osobito, presude od 4. srpnja 2013., Komisija/Italija (C-312/11, neobjavljena, EU:C:2013:446, t. 56.), kao i od 18. prosinca 2014., FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, t. 53. i navedena sudska praksa).

19 — Vidjeti točke 35. do 38. ovog mišljenja.

20 — Izraz „osobna značajka” upotrebljava se u člancima 4. i 21. bugarskog Zakona o suzbijanju diskriminacije. Pojam „značajka” upotrebljava se u uvodnoj izjavi 23. i članku 4. Direktive 2000/78, osobito kad je riječ o invaliditetu.



7. Međutim, taj sud smatra da je moguće da nacionalni propis i sudska praksa, kao što su ovi primjenjivi u glavnom postupku, nisu sukladni zahtjevima prava Unije da se osigura jednakost pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja za sve osobe s invaliditetom. Upravo to je razlog zbog kojeg ona traži tumačenje odredaba Direktive 2000/78.

8. U tom smislu, podsjećam da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, kako iz naslova i preambule tako i iz sadržaja i krajnjeg cilja Direktive 2000/78 proizlazi da se njome želi uspostaviti opći okvir koji bi svakoj osobi osigurao jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja, pružajući joj učinkovitu zaštitu od *diskriminacije na temelju nekog od razloga iz njezina članka 1.*<sup>21</sup>, među kojima je i invaliditet. Dakle, članak 2. predmetne direktive izričito propisuje da navodna diskriminacija mora biti „na temelju bilo kojeg od razloga iz članka 1.” da bi mogla ulaziti u područje primjene tog instrumenta.

9. Međutim, među razlozima diskriminacije na koje se Direktiva 2000/78 posebno odnosi ne stoji posebna priroda radnog odnosa, kriterij na temelju kojega se s tužiteljicom u glavnom postupku različito postupalo što je dovelo do toga da ona bude isključena iz zaštite koja je predviđena člankom 333. stavkom 1. bugarskog Zakonika o radu u korist zaposlenika s invaliditetom i čiju širu primjenu na dužnosnike nacionalna sudska praksa odbija.

10. Štoviše, iz sudske prakse Suda proizlazi da se, uzimajući u obzir sadržaj članka 13. EZ-a (koji je postao članak 19. UFEU-a), iz kojega proizlazi Direktiva 2000/78<sup>22</sup>, područje njezine primjene ne bi trebalo širiti analogijom, uključujući upućivanjem na opće načelo nediskriminacije<sup>23</sup>, preko diskriminacija koje se temelje na razlozima *iscrpno popisanim* u njezinu članku 1.<sup>24</sup>

11. Dakle, novi kriterij razlikovanja kao što je, u ovom slučaju, vrsta radnog odnosa osobe s invaliditetom, ne može se dodati taksativnim razlozima na temelju kojih ta direktiva zabranjuje svaku diskriminaciju. Iz toga proizlazi da eventualna razlika u postupanju prema službeniku nekog javnog tijela i ugovornom osoblju u javnom ili privatnom sektoru, kao što je ova koju je pretrpjela P. Milkova prema odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, ne ulazi u načelo nediskriminacije onako kako se konkretizira u Direktivi 2000/78. U tom smislu, podsjećam da je Sud iz područja primjene te direktive isključio razlike provedene u postupanju s obzirom na društveno-profesionalnu kategoriju u koju ulaze osobe o kojima je riječ<sup>25</sup>.

21 — Vidjeti presude od 11. travnja 2013., HK Danmark (C-335/11 i C-337/11, EU:C:2013:222, t. 35.); od 18. prosinca 2014., FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, t. 50.); od 21. svibnja 2015., SCMD (C-262/14, neobjavljena, EU:C:2015:336, t. 18.), kao i od 28. srpnja 2016., Kratzer (C-423/15, EU:C:2016:604, t. 32. i navedena sudska praksa).

22 — Članak 13. UEZ-a (koji je postao članak 19. UFEU-a), koji čini pravni temelj predmetne direktive, dao je nadležnost Zajednici kako bi mogla „poduzeti odgovarajuće radnje radi suzbijanja diskriminacije na temelju spola, rase, etničkog podrijetla, religije ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije”, pa je taj popis ograničavajući. Vidjeti osobito presude od 17. srpnja 2008., Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, t. 38. i 46.), kao i od 7. srpnja 2011., Agafitei i dr. (C-310/10, EU:C:2011:467, t. 35.).

23 — Valja podsjetiti da načelo nediskriminacije čini jedno od općih načela prava Unije. Vidjeti presude od 11. srpnja 2006., Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456, t. 56.), kao i od 18. prosinca 2014., FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, t. 32.).

24 — Vidjeti osobito presude od 17. srpnja 2008., Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, t. 46.); od 18. prosinca 2014., FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, t. 36.), kao i od 21. svibnja 2015., SCMD (C-262/14, neobjavljeno, EU:C:2015:336, t. 28. i 29.).

25 — Vidjeti presude od 7. srpnja 2011., Agafitei i dr. (C-310/10, EU:C:2011:467, t. 31. do 36.), kao i od 21. svibnja 2015., SCMD (C-262/14, neobjavljeno, EU:C:2015:336, t. od 25. do 31.), u kojima je Sud presudio da se Direktiva 2000/78 ne odnosi na diskriminacije temeljene na društveno-profesionalnoj kategoriji, kao što je status umirovljenika, ili na radno mjesto zainteresiranih osoba. Vidjeti, po analogiji, rješenje od 7. ožujka 2013., Rivas Montes (C-178/12, neobjavljeno, EU:C:2013:150, t. 43. i 44.), iz kojeg proizlazi da razlike u postupanju prema službenicima i ugovornim radnicima ne proizlaze iz načela nediskriminacije predviđenog Okvirnim sporazumom koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP o radu na određeno vrijeme, koje se navodi u Prilogu Direktivi 1999/70/EZ o navedenom Okvirnom sporazumu (SL 1999., L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.).

12. Napominjem da, prema mojem mišljenju, sama činjenica da zainteresirana osoba ima invaliditet sama po sebi nije dovoljna da se u ovom predmetu primijeni Direktiva 2000/78. U tom smislu, ističem da je Sud presudio da se „načelo jednakog postupanja utvrđeno navedenom direktivom u području [zapošljavanja i obavljanja zanimanja] ne primjenjuje na određenu kategoriju osoba, [kao što su osobe s invaliditetom], nego s obzirom na razloge iz članka 1. [tog instrumenta]”<sup>26</sup>.

13. Iako je prihvaćeno da se doseg Direktive 2000/78, kad je riječ o navedenim razlozima, ne smije usko tumačiti, po mojem mišljenju, to ne utječe na činjenicu da te odredbe uređuju isključivo povrede načela nediskriminacije, kako je ono izraženo ovom direktivom, koje se, makar na osnovi povezivanja<sup>27</sup>, istinski temelje na jednom od mogućih čimbenika diskriminacije iscrpno popisanih u ovom aktu. Međutim, to nije slučaj u glavnom postupku, s obzirom na to da se, kako je sud koji je uputio zahtjev i sam utvrdio, prema P. Milkovoj nije različito postupilo zbog njezina invaliditeta, jedinog od tih nabrojanih razloga koji je moguć u ovom slučaju, nego zbog svojeg dužnosničkog statusa.

14. Dodajem da zakonodavni rad započeo 2008. s ciljem promjene materijalnog područja primjene Direktive 2000/78 ne dovodi u pitanje tu analizu<sup>28</sup>. Naime, htjelo se provedbu načela jednakosti postupanja prema osobama neovisno o vjeri, uvjerenjima, invaliditetu, dobi ili spolnoj orijentaciji, proširiti „izvan tržišta rada”<sup>29</sup>, ali ne i povećati popis razloga za diskriminaciju iz te direktive na ograničavajući način, navodeći da je postupak bio isti kad je riječ o drugim dvjema direktivama o nediskriminaciji, u čijem se nastavku nalazi i ovaj revizijski projekt<sup>30</sup>.

15. Zaključno, s obzirom na to da se različito postupanje iz glavnog postupka, prema zaposlenim osobama s invaliditetom u odnosu na dužnosnike s invaliditetom, temelji na prirodi radnih odnosa koji ujedinjuju te dvije kategorije osjetljivih radnika s njihovim poslodavcem, i s obzirom na to da se taj kriterij razlikovanja ne nalazi na taksativnom popisu razloga za diskriminaciju iz članka 1. Direktive 2000/78, taj instrument, po mojem mišljenju, nije primjenjiv na situaciju kao što je ova koja je dovela do spora o kojem odlučuje sud koji je uputio zahtjev.

16. U takvim okolnostima, po mojem mišljenju, ne treba tumačiti odredbe Direktive 2000/78 o kojima je riječ u drugom i trećem prethodnom pitanju. Očitovanja koja slijede, bit će iznesena isključivo za slučaj da Sud odluči pružiti traženo tumačenje.

26 — Vidjeti presudu od 17. srpnja 2008., Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, t. 38. i sljedeće), u kojoj je Sud istaknuo da iz odredaba Direktive 2000/78 ne proizlazi da se načelo jednakog postupanja, koji ona ima za cilj jamčiti, ograničava na osobe koje same imaju invaliditet u smislu te direktive.

27 — U presudi od 17. srpnja 2008., Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, t. 43. i sljedeće), Sud je utvrdio da otkazivanje zaposlenika koji nema invaliditet može ulaziti u područje primjene Direktive 2000/78 *ratione personae*, ako se dokaže da se nepovoljno postupanje prema tom zaposleniku u odnosu na druge osobe koje se nalaze u sličnoj situaciji, temelji na invaliditetu njegova djeteta, kojem zainteresirana osoba pruža osnovnu skrb koja mu je potrebna.

28 — Vidjeti prijedlog Vijeća od 2. srpnja 2008., o provedbi načela jednakog postupanja među osobama bez razlike s obzirom na vjeru ili uvjerenja, invaliditet, dob ili spolnu orijentaciju [COM(2008) 426 *final*, str. 2. i 7.]. Pojašnjavam da je taj prijedlog bio predmet novih rasprava u Vijeću tijekom lipnja 2016.

29 — Odnosno, u područjima izvan profesionalne sfere koju čine socijalna zaštita, socijalne povlastice, obrazovanje, pristup robi i uslugama kao i pružanje roba i usluga, uključujući smještaj [vidjeti uvodnu izjavu 9. i članak 3. Prijedloga Direktive, COM(2008) 426 *final*, str. 14. i 19.].

30 — Direktiva 2000/43/EZ Vijeća od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo (SL 2000., L 180, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., sv. 1., str. 19.) i Direktiva 2004/113/EZ Vijeća od 13. prosinca 2004., o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga (SL 2004., L 373, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 101.) zabranjuju i diskriminacije na temelju razloga na koje se posebno pozivaju u svojim naslovima.

## 1. O eventualnom utjecaju Povelje u ovom postupku

1. Sud koji je uputio zahtjev ukratko spominje Povelju u razlozima svoje odluke, a da pritom ničim ne objašnjava u kojoj bi mjeri taj instrument prava Unije mogao igrati ulogu s obzirom na podatke iz glavnog postupka. On ne iznosi nikakve argumente o utjecaju koji bi, u ovom slučaju, mogla imati neka odredba ovog akta, koji uostalom nije predmet postavljenih pitanja. Pisana očitovanja iznesena pred Sudom to posebno ne navode<sup>31</sup>.

2. Međutim, ustaljena je sudska praksa da se temeljna prava zajamčena Poveljom primjenjuju samo u situacijama koje uređuje pravo Unije i da Sud, da bi mogao odlučiti o tumačenju odredaba Povelje<sup>32</sup>, mora raspolagati svim informacijama koje mu omogućuju da zaključi kako sporna situacija ulazi u područje primjene prava Unije. S obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev nije utvrdio da su nacionalna pravila koja mogu uređivati meritum spora u glavnom postupku<sup>33</sup> imala za cilj izravno i posebno provesti određene odredbe prava Unije, u skladu s člankom 51. Povelje<sup>34</sup>, Sud bi, po mojem mišljenju, trebao smatrati da nije potrebno ispitivati usklađenost navedenih pravila s temeljnim pravima iz potonjeg akta<sup>35</sup>.

3. Štoviše, eventualno tumačenje odredaba prava Unije – u konkretnom slučaju članaka Direktive 2000/78 iz drugog i trećeg prethodnog pitanja – u svjetlu odredaba Povelje – i posebno njezinih članaka 20., 21., 26. ili 30.<sup>36</sup> – moguće je samo u granicama nadležnosti koje su dodijeljene Sudu, koje ovdje ovise o materijalnom području primjene te direktive. Naime, eventualno prizivane odredbe Povelje ne mogu same po sebi biti temelj nadležnosti Suda za odlučivanje o pravnoj situaciji koja ne potpada u područje primjene prava Unije<sup>37</sup>.

4. Ističem da se odluka kojom se upućuje prethodno pitanje izričito poziva na načelo kojim se zabranjuje svaki oblik diskriminacije nad osobama s invaliditetom. U tom smislu, podsjećam da je, kada je Sudu podneseno prethodno pitanje koje ima za cilj tumačenje općeg načela nediskriminacije zbog dobi, kako je utvrđeno u članku 21. Povelje i konkretizirano u Direktivi 2000/78<sup>38</sup>, to pitanje

31 — Bugarska vlada ograničava se na navođenje članka 26. Povelje o „integraciji osoba s invaliditetom” u odjeljku svojih pisanih očitovanja naslovljenom „pravni okvir”, dok odjeljak jednako vrijedan odluci kojom se upućuje prethodno pitanje sadržava navođenje članaka 21. i 30. Povelje, o „nediskriminaciji” i „zaštiti u slučaju neopravdanog otkaza”.

32 — Vidjeti osobito presudu od 13. lipnja 2013., Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, t. 56. i 57.).

33 — Odnosno članak 333. stavak 1. točka 3., u vezi s člankom 328. stavkom 1. točkom 2. Zakonika o radu, kao i članak 106. stavak 1. točka 2. Zakona o državnim službenicima, kako ih tumači bugarska sudska praksa.

34 — Navedeni članak 51. koji definira „područje primjene” Povelje, u svojem stavku 1. propisuje da se odredbe Povelje „odnose na [...] države članice samo kada provode pravo Unije” i u svojem stavku 2. da Povelja „ne proširuje područje primjene prava Unije izvan ovlasti Unije”. Sud je, u tom smislu, pojasnio kako je „da bi se utvrdilo odnosi li se nacionalni propis na provedbu prava Unije u smislu članka 51. Povelje potrebno, uz druge elemente, provjeriti ima li on za cilj provedbu odredbe prava Unije, narav tog propisa te ima li propis ciljeve različite od onih koji su obuhvaćeni pravom Unije, čak i ako može neizravno utjecati na potonje, te također postoje li specifični propisi Unije u tom području ili takvi koji bi mogli utjecati na njega” (presuda od 6. ožujka 2014., Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, t. 25.).

35 — Vidjeti osobito presude od 8. svibnja 2013., Ymeraga i dr. (C-87/12, EU:C:2013:291, t. 40. do 43.); od 6. ožujka 2014., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, t. 20. do 33.), kao i od 10. srpnja 2014., Julián Hernández i dr. (C-198/13, EU:C:2014:2055, t. 32. do 37.).

36 — U skladu s navedenim člankom 20., „svi su pred zakonom jednaki”, s navedenim člankom 21. stavkom 1. „zabranjuje se svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je [...] invaliditet”, s navedenim člankom 26. „Unija priznaje i poštuje prava osoba s invaliditetom na mjere čiji je cilj osiguravanje njihove neovisnosti, društvene i profesionalne uključenosti te njihovo sudjelovanje u životu zajednice” i s navedenim člankom 30. „svaki radnik ima pravo na zaštitu od neopravdanog otkaza u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom”.

37 — Vidjeti osobito presude od 8. svibnja 2013., Ymeraga i dr. (C-87/12, EU:C:2013:291, t. 40.), i od 10. srpnja 2014., Julián Hernández i dr. (C-198/13, EU:C:2014:2055, t. 32. i navedena sudska praksa), kao i rješenje od 23. veljače 2016., Garzón Ramos i Ramos Martín (C-380/15, neobjavljeno, EU:C:2016:112, t. 25.).

38 — U presudi od 19. travnja 2016., DI (C-441/14, EU:C:2016:278, t. 23. i 24.), Sud je pojasnio da „s obzirom na to da Direktiva 2000/78 sama ne uspostavlja opće načelo nediskriminacije na temelju dobi, nego ga samo konkretizira u području zaposlenja i rada, opseg zaštite koji pruža ta Direktiva ne prelazi onaj koji daje to načelo. Zakonodavac Europske unije je donošenjem te direktive namjeravao odrediti precizniji okvir, s namjerom olakšavanja konkretne provedbe načela jednakog postupanja i, među ostalim, odrediti različite mogućnosti odstupanja od tog načela kroz jasniju definiciju njihova područja primjene”. U presudi se dodaje da „kako bi se [navedeno načelo] primijenilo na situaciju poput one u pitanju u glavnom postupku, potrebno je još da ona ulazi u područje zabrane diskriminacije koje uređuje Direktiva 2000/78 (moje isticanje).

ispitano isključivo s obzirom na tu Direktivu<sup>39</sup>, osobito u okviru sporova između pojedinca i nacionalne administracije, kao što je ovdje slučaj. Isti pristup trebao bi se logično zauzeti kad je riječ o načelu nediskriminacije zbog invaliditeta, također utvrđenom u članku 21. Povelje i konkretiziranom u Direktivi 2000/78.

5. S obzirom na to da ona, po mojem mišljenju, nije primjenjiva na okolnosti kao što su one iz spora u glavnom postupku, gdje se predmetno razlikovanje temelji na kriteriju različitom od onih koji su izričito navedeni u njezinu članku 1., kao što sam iznio ranije<sup>40</sup>, smatram da se odredbe navedene Direktive ne mogu tumačiti u svjetlu odredaba Povelje u okviru ovog predmeta.

6. Uzimajući u obzir sve ove elemente, smatram da, primarno, nije potrebno tumačiti članke 4. i 7. Direktive 2000/78 u ovom predmetu, čak ni u svjetlu odredaba Povelje. Međutim, podredno ću iznijeti neka očitovanja kako bi se pokrio slučaj da Sud ne prihvati ovu preporuku.

### **1. O podrednom tumačenju odredaba iz Direktive 2000/78**

1. Najprije, utvrđujem da je, u svojim očitovanjima, bugarska vlada posvetila opširna razmatranja članku 2. stavku 5. Direktive 2000/78<sup>41</sup>, s ciljem podupiranja činjenice da je propis kao što je onaj u glavnom postupku dopušten s obzirom na tu odredbu<sup>42</sup>. Međutim, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev nije zatražio njezino tumačenje na poseban način<sup>43</sup>, ni u prethodnim pitanjima postavljenim Sudu ni u obrazloženju njegove odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, te da nije pružio ni jedan element po tom pitanju, čak ni implicitno<sup>44</sup>, smatram da se, isključivo podredno, o tom pitanju ne trebam izjasniti. Samo ću napomenuti da, kao što to priznaje bugarska vlada, navedeni se članak 2. stavak 5. strogo tumači u sudskoj praksi Suda, zbog toga što ta odredba uvodi iznimku od načela zabrane diskriminacije<sup>45</sup>.

2. Kad je riječ o članku 4. Direktive 2000/78, na koji se izričito odnosi drugo prethodno pitanje, primjećujem da sud koji je uputio zahtjev nije pružio ni jedno objašnjenje o koristi tumačenja te odredbe<sup>46</sup> od strane Suda za rješavanje spora koji se pred njim vodi. Samo je bugarska vlada iznijela očitovanja u odnosu na stavak 1. tog članka, u kojima podsjeća na to da je Sud presudio da se ta odredba treba usko tumačiti, jer ona dozvoljava odstupanje od načela nediskriminacije<sup>47</sup> i potvrđuje da navedeni stavak odobrava nacionalne propise o kojima je ovdje riječ<sup>48</sup>.

39 — Vidjeti osobito presude od 11. studenog 2014., Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359, t. 23. i 24.); od 13. studenog 2014., Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, t. 25.); od 21. siječnja 2015., Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, t. 16. i 17.), kao i od 2. lipnja 2016., C (C-122/15, EU:C:2016:391, t. 18. i 28. do 30.).

40 — Vidjeti t. 51. i sljedeće ovog mišljenja.

41 — U skladu s tim stavkom 5. Direktiva 2000/78 „ne utječe na mjere koje proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva, a koje su u demokratskom društvu potrebne zbog očuvanja javne sigurnosti, održavanja javnog reda i prevencije kaznenih djela, radi zaštite zdravlja te zaštite prava i sloboda drugih ljudi”.

42 — Ta vlada osobito ističe da „stabilnost statutarne veze zaposlenja, utvrđena u Zakonu o državnim službenicima, osigurava djelotvornu i predvidivu provedbu zadataka javne službe u interesu društva kao i održavanje javnog reda”.

43 — Istina je da se, kako navodi ta vlada, drugim prethodnim pitanjem Sudu postavlja pitanje „omogućuje li članak 4. kao i druge odredbe Direktive [2000/78] takav propis, ali smatram da se takav izraz odnosi ponajprije na tumačenje članka 4. u vezi s drugim odredbama te direktive.

44 — Naime, Sud može iz svih elemenata kojima raspolaže nacionalni sud, te osobito iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izvesti elemente prava Unije koje treba tumačiti, uzimajući u obzir predmet spora (osobito presude od 1. listopada 2015., Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, t. 34., i od 29. rujna 2016., Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, t. 43.), ali mi se čini da ti elementi u ovom slučaju nedostaju, s obzirom na to da je riječ o eventualnom tumačenju navedenog članka 2. stavka 5.

45 — Vidjeti osobito presudu od 12. prosinca 2013., Hay (C-267/12, EU:C:2013:823, točku 46. i navedenu sudsku praksu).

46 — Međutim, u skladu s člankom 94. Poslovnika Suda, neophodno je da nacionalni sud pruži osnovna objašnjenja o razlozima odabira odredaba prava Unije čije tumačenje traži i o vezi koja po njemu postoji između tih odredbi i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku (vidjeti osobito presude od 10. ožujka 2016., Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, točku 115., kao i od 5. srpnja 2016., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, t. 19. i 20.).

47 — Vidjeti presudu od 13. studenog 2014., Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, točku 47. i navedenu sudsku praksu).

48 — Ta vlada u tom smislu svoju argumentaciju temelji na „postojećoj zaštiti prava osoba s invaliditetom, uspostavljenoj Zakonom o državnim službenicima” i na „potrebi da se zajamče potrebni uvjeti koji javnoj službi omogućuju ostvarivanje svojih zadataka u društvenom interesu na učinkovit i predvidljiv način”.

3. S moje strane, u pogledu podataka iz glavnog postupka, ne vidim u kojoj bi mjeri eventualna primjena članka 4. Direktive 2000/78 bila moguća u ovom slučaju, pa stoga i korist njegova tumačenja za meritum. Naime, taj članak dopušta mogućnost da različito postupanje 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”<sup>49</sup>. Međutim, bugarski propis o kojem je ovdje riječ uvodi različito postupanje jer posebno štiti zaposlenike, a ne dužnosnike, ali njegova je posebnost da se jednako primjenjuje na zaposlenike u javnom sektoru, koji stoga mogu obavljati istu profesionalnu djelatnost kao dužnosnici. Dakle, čimbenik predmetnog razlikovanja ne odnosi se na „značajku” koja bi bila „povezana s razlozima iz članka 1. Direktive 2000/78” i koja bi predstavljala „stvarni i odlučujući uvjet” u skladu s uvjetima primjene navedenog članka 4. kako ih je definirala sudska praksa Suda<sup>50</sup>.

4. U svakom slučaju, čini mi se da sadržaj tog članka 4., na način na koji se tumači u prethodnim presudama Suda, ni na koji način ne omogućava zaključak da takav nacionalni propis nije u skladu sa zahtjevima prava Unije.

5. Kad je riječ o članku 7. Direktive 2000/78, koji je predmet trećeg prethodnog pitanja, sud koji je uputio zahtjev upućuje na to da „je nejasno u kojoj mjeri su odredbe koje je donijela Republika Bugarska, koje predstavljaju posebne mjere zaštite osoba s invaliditetom, ali samo kada se radi o zaposlenim osobama, uključujući one zaposlene u javnoj službi, ekvivalentne ‚pozitivnim mjerama’ u smislu [navedenog] članka 7.”.

6. U tom smislu, ističem, da stavak 1. navedenog članka 7. propisuje da „načelo jednakog postupanja ne sprječava države članice da zadrže ili donesu posebne mjere za sprječavanje ili izjednačavanje neravnopravnog položaja povezanog s bilo kojim od temelja iz članka 1.” i to „kako bi se zajamčila potpuna jednakost u praksi”<sup>51</sup>. Stavak 2. istog članka 7. pojačava tu mogućnost poduzimanja mjera pozitivnih radnji u korist osoba s invaliditetom<sup>52</sup> ako te mjere imaju za cilj zaštitu njihova zdravlja i sigurnosti na radu ili poticanje uključivanja tih osoba u radno okruženje<sup>53</sup>.

7. Te odredbe, koje čuvaju suverenitet država članica<sup>54</sup>, tim državama priznaju mogućnost, a ne obvezu, djelovanja kako bi se pozitivno ispravile postojeće činjenične nejednakosti. Naime, kao što je navedeno u okviru pripremljenih akata Direktive 2000/78<sup>55</sup>, „jednako postupanje samo po sebi može biti nedovoljno ako ne završi stvarnom jednakošću”<sup>56</sup> i „može također podrazumijevati priznavanje posebnih prava određenim skupinama osoba”<sup>57</sup>.

49 — Moje isticanje. Prema tome, uvodna izjava 17. Direktive 2000/78 propisuje da se njom „ne zahtijeva zapošljavanje, unapređivanje, zadržavanje na radu ili usavršavanje osobe koja nije stručna, sposobna i raspoloživa za obavljanje osnovnih zadataka odgovarajućeg radnog mjesta ili za provedbu odgovarajućeg usavršavanja”.

50 — Vidjeti presudu od 13. rujna 2011., Prigge i dr. (C-447/09, EU:C:2011:573, točku 66. i navedenu sudsku praksu).

51 — Vidjeti također uvodnu izjavu 26. Direktive 2000/78.

52 — U presudi od 17. srpnja 2008., Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, t. 40. i 42.), Sud je naznačio da je ovdje riječ „o odredbama koje se odnose na mjere pozitivne diskriminacije u korist same osobe s invaliditetom”.

53 — Iz članka 2. stavka 2. u točki ii. Direktive 2000/78 proizlazi da takve mjere poduzete u korist osoba s invaliditetom ne predstavljaju neizravnu diskriminaciju.

54 — Čini mi se da članak 7. Direktive 2000/78 stavlja izvan područja njezine primjene mjere pozitivne diskriminacije, u vezi s kojima njezina uvodna izjava 27. podsjeća da je u svojoj Preporuci [86/379] „Vijeće utvrdilo okvirne smjernice u kojima su navedeni primjeri pozitivnih mjera za poticanje zapošljavanja i usavršavanja osoba s invaliditetom”.

55 — Vidjeti objašnjenja Komisije o članku 6. (koji je postao članak 7.) prijedloga koji je doveo do usvajanja Direktive 2000/78 [COM(1999) 565 final], koja upućuju na sudsku praksu Suda o pozitivnim radnjama u korist žena (o tome vidjeti osobito presude od 11. studenog 1997., Marschall, C-409/95, EU:C:1997:533, točku 28. i navedenu sudsku praksu, kao i od 28. ožujka 2000., Badeck i dr., C-158/97, EU:C:2000:163, točku 23.).

56 — U svojem prijedlogu za izmjenu Direktive 2000/78 [COM(2008) 426 final, str. 10.], Komisija podsjeća da često „formalna jednakost ne vodi do jednakosti u praksi” i ističe da se istovjetne odredbe koje se odnose na „pozitivno djelovanje” na temelju članka 13. EZ-a (koji je postao članak 19. UFEU-a) nalaze u svim direktivama o nediskriminaciji.

57 — Također je istaknuto da „pozitivne radnje ne omogućuju postizanje formalne jednakosti ‚koja se shvaća kao jednako postupanje među pojedincima koji pripadaju različitim skupinama’, nego kao suštinsku jednakost, koja se shvaća kao jednakost među skupinama, kolektivna jednakost” (vidjeti pod koordinacijom D. Martina, M. Morse, P. Gosseriesa i J. Buelensa, *Europsko radno pravo: posebna pitanja*, Larcier, Bruxelles, 2015., str. 539.).

8. Poput bugarske vlade i Komisije, pod pretpostavkom da Sud propis poput onoga u glavnom postupku smatra obuhvaćenim područjem primjene članka 7. Direktive 2000/78, a posebno njezin stavak 2. kao što tvrdi ta vlada<sup>58</sup>, smatram da ništa u tim odredbama ne upućuje na to da država članica ne može korist od mjera koje je donijela s ciljem zaštite njihova zdravlja, ograničiti na određenu skupinu osoba, u ovom slučaju zaposlenika<sup>59</sup>.

9. Posljedično, podredno smatram da, ako Sud odluči tumačiti članke 4. i 7. Direktive 2000/78, trebalo bi ih tumačiti na način da se takav pravni propis ne protivi tim odredbama.

## **A – Ograničeni utjecaj odredaba Konvencije UN-a o invaliditetu (prvo pitanje)**

### **1. Tekst prvog prethodnog pitanja**

1. Na prvi pogled, čini se da se prvo prethodno pitanje – koje se odnosi na pitanje dopušta li „članak 5., stavak 2. Konvencije [UN-a o invaliditetu] nacionalni propis [kao što je onaj u glavnom postupku]” – sastoji od pitanja koje ima za cilj to da Sud provede tumačenje odredbe koja ne spada ni u primarno pravo ni u sekundarno pravo Unije. Međutim, takvo tumačenje nije u nadležnosti Suda prema članku 267. stavku 1. UFEU-a.

2. Ipak, iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se to pitanje opravdava potrebom tumačenja Direktive 2000/78 u skladu s Konvencijom UN-a o invaliditetu, s obzirom na sudsku praksu Suda<sup>60</sup>. Prema sudu koji je uputio zahtjev, navedena konvencija, a posebno njezin članak 5. stavak 2.<sup>61</sup> zahtijeva „jednaku i djelotvornu zaštitu, u skladu sa zakonom, od svakog oblika *diskriminacije* prema osobama s invaliditetom, *po svim osnovama, a ne samo na temelju određenih osobnih značajki koje se mogu štiti, kao što su one utvrđene sekundarnim pravom Unije*”<sup>62</sup>.

3. Prvo pitanje treba stoga shvatiti kao nastojanje da se, u biti, odredi bi li tumačenje Direktive 2000/78 u svjetlu te Konvencije omogućilo shvaćanje da je propis poput onog iz glavnog postupka protivan pravu Unije jer uvodi razliku u postupanju prema zaposleniku u odnosu na dužnosnika koji imaju isti oblik invaliditeta, iako kriterij razlikovanja u tom propisu nije invaliditet, nego razlika u prirodi radnog odnosa koji povezuje te dvije kategorije osoba s invaliditetom i njihova poslodavca, iako potonji kriterij nije naveden na popisu zabranjenih razloga za diskriminaciju kako je iscrpno iznesen u članku 1. navedene direktive.

4. Sada navodim da ta potreba za reformulacijom<sup>63</sup> vrijedi i za dio četvrtog prethodnog pitanja, time što se u potonjem spominje „poštovanje međunarodnih odredaba”, izrazom kojim se sud koji je uputio zahtjev, smatram, konkretnije poziva – iako nije izričito iznio svoj zahtjev po tom pitanju – na Konvenciju UN-a o invaliditetu i utjecaj koji bi imala obveza usklađivanja s tim tekstom što se tiče načina provedbe, kako bi se ispravile eventualne postojeće diskriminacije u okolnostima poput onih u glavnom postupku<sup>64</sup>.

58 — U tom smislu, podsjećam, međutim, da odredbe bugarskog prava o kojima je riječ imaju za cilj zaštitu radnika oboljelih od neke bolesti iz tih odredaba, a ne posebno osobe s invaliditetom kao takve (vidjeti t. 17. i 18. kao i napomenu na dnu stranice 4. ovog mišljenja).

59 — Vidjeti točku 35. ovog mišljenja.

60 — O tom pitanju, sud koji je podnio zahtjev odnosi se izričito na presudu od 18. ožujka 2014., Z. (C-363/12, EU:C:2014:159).

61 — U skladu s navedenim stavkom 2. „države članice će [ne samo] zabraniti bilo kakvu diskriminaciju na osnovi invaliditeta[, nego i] *jamčiti osobama s invaliditetom jednaku i djelotvornu pravnu zaštitu od diskriminacije po svim osnovama*” (moje isticanje).

62 — Moje isticanje.

63 — Valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, Sud ima mogućnost reformuliranja postavljenih pitanja kako bi nacionalnom sudu dao koristan odgovor za rješavanje spora koji se pred njim vodi (osobito presuda od 17. siječnja 2013., HewlettPackard Europe, C-361/11, EU:C:2013:18, t. 35.).

64 — Vidjeti također t. 96. i sljedeće ovog mišljenja.

### **1. Ograničen doseg učinaka Konvencije UN-a o invaliditetu u pogledu prava Unije**

1. U svojem pisanom odgovoru na pitanja koja je postavio Sud, bugarska vlada ustvrdila je da iz članka 5. stavaka 2. i 4., u vezi s člankom 27. stavkom 1. točkama (g) i (h)<sup>65</sup>, kao i s člankom 4. stavkom 1. točkama (d) i (e)<sup>66</sup> Konvencije UN-a o invaliditetu, proizlazi da potonja čini razliku između obveza država u pogledu prava osoba s invaliditetom u javnom sektoru i njihovih obveza u pogledu prava te iste kategorije osoba u privatnom sektoru, te da bi, dakle, bilo dopušteno upotrijebiti takav kriterij razlikovanja u nacionalnim pravnim pravilima<sup>67</sup>. Prema toj vladi, zbog posebnosti radnog odnosa dužnosnika<sup>68</sup>, bugarski propis ne stvara pravnu prazninu koja zahtijeva primjenu te zaštitne mjere po analogiji na račun potonjih u slučaju predviđenom u članku 106. stavku 1. točki 2. Zakona o državnim službenicima.

2. U svojim pisanim očitovanjima, Komisija je istaknula da, s obzirom na to da odredbe nacionalnih pravnih pravila o kojima je riječ ne ulaze u područje primjene Direktive 2000/78, i u nedostatku drugih pravila Unije koja bi se mogla primijeniti, država članica o kojoj je riječ, odnosno Republika Bugarska, mora paziti na poštovanje zahtjeva Konvencije UN-a o invaliditetu, na koje se može pozvati kao ugovorna stranka Konvencije.

3. O tom pitanju, poput bugarske vlade i Komisije, podsjećam da je Sud već više puta presudio da su, s obzirom na to da je Europska unija odobrila Konvenciju UN-a o invaliditetu, njezine odredbe sastavni dio pravnog poretka Unije<sup>69</sup>, i to od stupanja na snagu te konvencije<sup>70</sup>.

4. Za razliku od onoga na što upućuje P. Milkova u svojem pisanom odgovoru na pitanja Suda<sup>71</sup>, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se obveze nametnute navedenom konvencijom odnose na ugovorne stranke i da, s obzirom na to da su njezine odredbe, u svojem izvršenju ili učincima, uvjetovane intervencijom naknadnih akata ugovornih stranaka<sup>72</sup>, sadržajno gledajući, one nisu bezuvjetne i dovoljno precizne odredbe, iz čega proizlazi da nemaju izravan učinak u pravu Unije<sup>73</sup>.

65 — Navedene točke (g) i (h) propisuju da stranke u toj konvenciji moraju poduzeti odgovarajuće mjere, osobito za „zapošljavanje osoba s invaliditetom u javnom sektoru” i za „promicanje zapošljavanja osoba s invaliditetom u privatnom sektoru”.

66 — Navedene točke (d) i (e) predviđaju da se stranke ove konvencije obvezuju osobito „osigurati da javne vlasti i institucije djeluju u skladu s ovom Konvencijom” i „poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi se uklonila diskriminacija na osnovi invaliditeta izražena od strane bilo koje osobe, organizacije ili privatnog poduzeća”.

67 — U tom smislu, odmah napominjem da je neispravno smatrati da diskriminacija istaknuta u sporu u glavnom postupku počiva na razlikovanju osoba s invaliditetom koje obavljaju zadaće u javnom sektoru i onih koje rade u privatnom sektoru (vidjeti također točku 38. ovog mišljenja).

68 — U svojim pisanim očitovanjima na prvo prethodno pitanje bugarska vlada iznijela je tumačenje prema kojem situacija dužnosnika nije usporediva sa situacijom zaposlenika, kako bi iz toga zaključila da, prema tome, „nije potrebno ispitati druga prethodna pitanja”. U tom smislu, napomenut ću da bi test usporedivosti situacija kategorija osoba o kojima je riječ bio relevantan u provjeri postoji li izravna diskriminacija, u ovom predmetu, u smislu članka 2. stavka 2. u točki (a) Direktive 2000/78. Međutim, ta su tumačenja bespredmetna i zato ih se po mojem mišljenju ne treba analizirati, budući da procjenjujem da se ta direktiva ne primjenjuje ni u pogledu spora kao što je ovaj u glavnom postupku.

69 — Za razliku od odredaba međunarodnih sporazuma kojima Unija nije pristupila, kao što su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji je 16. prosinca 1966. donijela Glavna skupština Ujedinjenih naroda (vidjeti presudu od 28. srpnja 2016., *Conseil des ministres*, C-543/14, EU:C:2016:605, točku 23.).

70 — Vidjeti osobito presude od 11. travnja 2013., *HK Danmark* (C-335/11 i C-337/11, EU:C:2013:222, točku 30.); od 18. ožujka 2014., *Z.* (C-363/12, EU:C:2014:159, točku 73.), kao i od 22. svibnja 2014., *Glatzel* (C-356/12, EU:C:2014:350, točku 68.).

71 — Prema P. Milkovoj, članak 5. stavak 2. Konvencije UN-a o invaliditetu – koji osobama s invaliditetom osigurava jednaku i djelotvornu pravnu zaštitu od svake diskriminacije, bez obzira na temelj – mogao bi se primijeniti zbog toga što ta odredba stvara dovoljno precizne, jasne i bezuvjetne obveze, i iz toga proizlazi da se bugarski Zakon o državnim službenicima treba izmijeniti.

72 — Također, kada je riječ o Europskoj uniji, Prilog II. Odluci 2010/48 sadržava Deklaraciju o opsegu nadležnosti Unije o pitanjima utvrđenim Konvencijom UN-a o invaliditetu kao i dodatak s popisom akata prava Unije koji se odnose na pitanja uređena tom konvencijom.

73 — Budući da taj međunarodni ugovor predstavlja značajku programa za ugovorne stranke, osobito slijedi da je nemoguće provesti nadzor valjanosti akta prava Unije, kao što je Direktiva 2000/78, s obzirom na Konvenciju UN-a o invaliditetu. Vidjeti presude od 18. ožujka 2014., *Z.* (C-363/12, EU:C:2014:159, t. 85. do 90.), i od 22. svibnja 2014., *Glatzel* (C-356/12, EU:C:2014:350, t. 69.).

5. Međutim, Sud je istaknuo da dodatak Prilogu II. Odluci 2010/48 izričito navodi Direktivu 2000/78 kao „jedan od akata Unije koji se odnose na pitanja uređena Konvencijom [UN-a o invaliditetu], točnije u pogledu „autonomije i socijalne uključenosti, posla i zapošljavanja” [neslužbeni prijevod]. Kao što u pisanim očitovanjima navodi bugarska vlada, Sud je iz toga zaključio da se na navedenu konvenciju može pozvati u svrhu tumačenja Direktive 2000/78, koju, koliko je to moguće, treba tumačiti u skladu s tom konvencijom, zbog nadređenosti međunarodnih ugovora koje je Unija sklopila nad tekstovima sekundarnog prava<sup>74</sup>.

6. Stoga, kad je Unija ratificirala Konvenciju UN-a o invaliditetu, Sud je prilagodio svoju definiciju pojma „invaliditet” u smislu Direktive 2000/78, preuzimanjem terminologije iz članka 1. drugog stavka navedene konvencije<sup>75</sup>, i definirao koncept „razumnih prilagodbi” u smislu članka 5. te direktive<sup>76</sup>, uzimajući u obzir tekst članka 2. četvrtog stavka iste konvencije<sup>77</sup>.

7. Međutim, smatram da, u ovom predmetu, Direktivu 2000/78 ne treba tumačiti u svjetlu Konvencije UN-a o invaliditetu, jer po mojem mišljenju spor u glavnom postupku ne ulazi u područje primjene te direktive iz ranije navedenih razloga<sup>78</sup>. Očitovanja u nastavku bit će, dakle, formulirana isključivo podredno, radi potpunosti.

### **1. Podredno tumačenje Direktive 2000/78 u svjetlu Konvencije UN-a o invaliditetu**

1. Svojim prvim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev, u biti, poziva Sud da odredi bi li se materijalno područje primjene Direktive 2000/78 moglo tumačiti u širokom smislu s obzirom na sadržaj članka 5. stavka 2. Konvencije UN-a o invaliditetu<sup>79</sup>.

2. U svojem pisanom odgovoru na pitanja koja je postavio Sud, Komisija je navela da stavak 2. navedenog članka 5., kad je riječ o invaliditetu, objašnjava načela jednakosti i nediskriminacije koja su formulirana u stavku 1. istog članka. Potvrdila je da ta odredba ne daje širu zaštitu od one koju već pružaju članci 2. i 5. Direktive 2000/78<sup>80</sup>. Osim toga, tvrdi da se načelo „jednake i djelotvorne pravne zaštite [osoba s invaliditetom] od svake diskriminacije” navedeno u navedenom stavku 2. može primjenjivati samo kada se diskriminacija temelji na invaliditetu, što, prema Komisiji, ovdje nije slučaj.

74 — Vidjeti osobito presude od 11. travnja 2013., HK Danmark (C-335/11 i C-337/11, EU:C:2013:222, t. 29., 31. i 32.); od 18. ožujka 2014., Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, t. 72., 74. i 75.), kao i od 22. svibnja 2014., Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, t. 68. i 70.).

75 — Vidjeti osobito presude od 11. travnja 2013., HK Danmark (C-335/11 i C-337/11, EU:C:2013:222, t. 36. do 39.); od 18. prosinca 2014., FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, t. 53.), i od 26. svibnja 2016., Invamed Group i dr. (C-198/15, EU:C:2016:362, t. 33.), kao i mišljenje nezavisnog odvjetnika Bota u predmetu Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:371, t. 40. i navedena doktrina). U svojem „Izvešću 2014. o primjeni [Povelje]” (COM[2015] 191 *final*, str. 14.), Komisija je također istaknula da „iako Poveljom nije utvrđena pravna obveza usklađivanja tumačenja s ugovorima Ujedinjenih naroda, SEU ipak upućuje na instrumente UN-a za tumačenje prava u skladu s pravom EU-a”, a posebno na Konvenciju UN-a o invaliditetu.

76 — Na temelju navedenog članka 5., poslodavac mora poduzeti odgovarajuće mjere, osobito kako bi osobi s invaliditetom omogućio pristup zaposlenju, obavljanje posla ili napredovanje, osim ako te mjere poslodavcu ne nameću neproporcionalno opterećenje.

77 — Vidjeti presude 11. travnja 2013., HK Danmark (C-335/11 i C-337/11, EU:C:2013:222, t. 48. i sljedeće), kao i od 4. srpnja 2013., Komisija/Italija (C-312/11, neobjavljena, EU:C:2013:446, t. 58.).

78 — Vidjeti točke 44. i sljedeće ovog mišljenja.

79 — O tom pitanju, vidjeti točke 76. i 77. ovog mišljenja.

80 — S obzirom na to da se navedeni članci 2. i 5. odnose na „pojam diskriminacije” i „razumne prilagodbe potrebama osoba s invaliditetom”.



3. Ističem da i iz članka 2.<sup>81</sup> i iz članka 4.<sup>82</sup> Konvencije UN-a o invaliditetu proizlazi da ona posebice zabranjuje svaki oblik *diskriminacije koji se temelji na invaliditetu*<sup>83</sup>. Jednako vrijedi osobito<sup>84</sup> za članak 27. te konvencije, čiji stavak 1. točka (a) zabranjuje „diskriminacije na temelju invaliditeta u odnosu na sva pitanja vezana uz sve oblike zapošljavanja”, i osobito u pogledu „trajanja zaposlenja”, što uključuje eventualnu zaštitu u slučaju raskida radnog odnosa. Međutim, različito postupanje sukladno odredbama bugarskog prava o kojem je riječ u glavnom postupku temelji se na prirodni radnog odnosa, a ne na invaliditetu P. Milkove.

4. Štoviše, smatram da Konvencija UN-a o invaliditetu *ne nastoji osigurati jednako postupanje prema svim kategorijama osoba s invaliditetom*, nego prema osobama koje imaju invaliditet i onih koje nemaju takvu nesposobnost. Naime, iz brojnih odredaba navedene konvencije proizlazi da se njome želi promicati *jednakost osoba s invaliditetom „s drugima”*<sup>85</sup>. Takvo vanjsko viđenje usporedbe<sup>86</sup> javlja se u njezinu članku 1. stavku 2. koji definira predmet navedene konvencije, a osobito ono što treba razumjeti pod pojmom „osoba s invaliditetom” koji se izričito odnosi na „jednakost s drugim [osobama]”<sup>87</sup>. U njezinu članku 7. koristi se oblik, u kojem se navodi „ravnopravno s drugim djecom”<sup>88</sup>. Tako i njezin članak 2. daje definiciju „diskriminacije na osnovi invaliditeta” odnoseći se na prava i slobode koje bi koristile osobe s invaliditetom „na ravnopravnoj osnovi s drugima”<sup>89</sup>. Potonji izraz korišten je u dugom nizu članaka navedene konvencije koji se odnose na prava osoba s invaliditetom, koja ona želi promicati i štiti te osigurati njihovo potpuno i jednako uživanje<sup>90</sup>, a konkretnije, u ovom slučaju, u njezinu članku 27. o radu i zapošljavanju<sup>91</sup>.

81 — On definira isključivo „diskriminaciju na temelju invaliditeta” (moje isticanje).

82 — U skladu s prvom rečenicom navedenog članka 4. stavka 1. „države stranke obvezuju se osigurati i promicati puno ostvarenje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda svih osoba s invaliditetom bez bilo kakve *diskriminacije na osnovi invaliditeta*” (moje isticanje). Točka (e) tog stavka potvrđuje to viđenje.

83 — Iako određene odredbe navedene Konvencije spominju druge moguće razloge diskriminacije [vidjeti osobito uvodne izjave (p) i (s) kao i članak 8. stavak 1. točka (b)].

84 — Vidjeti osobito uvodnu izjavu (h) članak 25. prvi stavak i članak 28., stavke 1. i 2. navedene konvencije.

85 — Napominjem da su određene odredbe nacrtu ugovora (vidjeti Prilog I. Izvješću radne skupine posebnom vijeću zaduženom za sastavljanje predmetne konvencije, objavljen 27. siječnja 2004., UN Doc. A/AC.265/2004/WG.1) sadržavale izraz „ravnopravno” koji je manje izričit nego oni u konačnom tekstu. To je bio slučaj s člancima 1. i 7. stavkom 2. kao i s člancima 18., 21. i 24. navedenog nacrtu. S druge strane, njezini članci 9., 13. i 14. precizirali su „na ravnopravnoj osnovi s *drugim osobama*” (moje isticanje).

86 — „Relativnu prirodu” prava na jednakost, kako je predviđena navedenom konvencijom, istaknuo je L. Waddington, „Equal to the Task? ReExamining EU Equality Law in the Light of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, *European Yearbook of Disability Law, Volume 4*, pod vodstvom G. Quinna, L. Waddingtona i E. Flynna, Intersentia, Cambridge, 2013., str. 177.

87 — Analogna definicija tog pojma nalazi se u točki (e) preambule navedene konvencije.

88 — Vidjeti također točku (r) preambule navedene konvencije.

89 — „*Diskriminacija na osnovi invaliditeta*” označava svako *razlikovanje*, isključivanje ili ograničavanje na osnovi invaliditeta koje ima svrhu ili učinak sprečavanja ili poništavanja priznavanja, uživanja ili korištenja svih ljudskih prava i temeljnih sloboda *na ravnopravnoj osnovi s drugima*” (moje isticanje).

90 — Riječ je o članku 9. o pristupačnosti; članku 10. o pravu na život, članku 12. o jednakosti pred zakonom; članku 13. o pristupu pravosuđu; članku 14. o osobnoj slobodi i sigurnosti; članku 15. o slobodi od mučenja ili okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; članku 17. o zaštiti osobnog integriteta osobe; članku 18. o slobodi kretanja i državljanstvu; članku 19. o neovisnom življenju i uključenosti u zajednicu; članku 21. o slobodi izražavanja i mišljenja, te pristupu informacijama; članku 22. o poštivanju privatnosti; članku 23. o poštivanju doma i obitelji; članku 24. o obrazovanju; članku 29. o sudjelovanju u političkom i javnom životu, kao i članku 30. o sudjelovanju u kulturnom životu, rekreaciji, razonodi i športu.

91 — Tekst stavka 1. ovog članka 27. djelomično je iznesen u točki 9. ovog mišljenja. U skladu sa stavkom 2. tog članka, „države stranke će osigurati da osobe s invaliditetom [...] budu, pod uvjetima ravnopravnim s drugima, zaštićene od prisilnog rada” (moje isticanje).

5. Analogni izraz upotrijebio je Sud u presudama koje se odnose na pojmove sadržane u Direktivi 2000/78, koje su bile predmet tumačenja u skladu s odredbama Konvencije UN-a o invaliditetu, kao što je pojam „invaliditet” ili „razumna prilagodba”. O tom pitanju Sud je više puta uputio na „sprečavanje punog i učinkovitog sudjelovanja [osobe s invaliditetom] u profesionalnom životu *na ravnopravnoj osnovi s drugim radnicima*”<sup>92</sup>, a ne na ravnopravnost između različitih kategorija osoba s invaliditetom. Smatram da je u tom istom smislu Unija ratificirala navedenu konvenciju<sup>93</sup>.

6. Smatram, dakle, da odredbe Konvencije UN-a o invaliditetu ne namjeravaju uključivati situaciju kao što je ona iz spora u glavnom postupku, te da, u svakom slučaju, tumačenje Direktive 2000/78 koje bi bilo u skladu s njezinim odredbama ne može dovesti u pitanje taksativno obilježje razloga diskriminacije koji su izneseni u članku 1. navedene direktive<sup>94</sup>, na način da im se doda razlog o različitoj prirodi radnih odnosa koji povezuju dvije kategorije osoba s invaliditetom.

7. Prema tome, ako Sud u ovom predmetu odluči da je potrebno tumačiti Direktivu 2000/78 u skladu s Konvencijom UN-a o invaliditetu, ova bi razmatranja, po mojem mišljenju, zahtijevala da se pojam „diskriminacija na osnovi invaliditeta” u smislu te direktive definira tako da upućuje na mogućnost da se s osobama koje imaju invaliditet postupa nepovoljnije ili budu stavljeni u posebno nepovoljan položaj *u odnosu na „druge”*, odnosno na osobe koje nemaju tu značajku, ali se u ostalome nalaze u jednakoj situaciji kao i prvonavedeni. Tako bi, i dalje u svrhu primjene te direktive, „načelo jednakog postupanja” trebalo, u odnosu na osobe koje imaju invaliditet, shvaćati na način da jamči ravnopravnost te skupine osoba u odnosu na osobe koje nemaju takvu trajnu nesposobnost.

8. Konačno, napominjem da, kad je riječ konkretno o predmetnom slučaju, ni iz jedne odredbe navedene konvencije za države ugovornice ne proizlazi obveza da se osoba s invaliditetom, koliko je to moguće, zadrži na svojem radnom mjestu kada je ono ukinuto, kako bi P. Milkova mogla uživati povoljnije postupanje koje je zahtijevala.

9. Čak i kada bi se članak 5., stavak 2. Konvencije UN-a o invaliditetu odnosio na situacije koje nisu pokrivena Direktivom 2000/78, kao što, čini se, smatra sud koji je uputio zahtjev, to, po mojem mišljenju, ne bi bilo važno, s obzirom na to da se odredbe te konvencije ne primjenjuju izravno u pravu Unije<sup>95</sup> i da zato u odnosu na navedenu direktivu mogu utjecati samo na temelju tumačenja koje je sukladno njezinim odredbama, koje i same definiraju njezino područje primjene.

10. Zaključno, primarno smatram da ovdje Direktivu 2000/78 ne treba tumačiti u svjetlu Konvencije UN-a o invaliditetu i, podredno, da bi je, ako Sud ne dijeli moje mišljenje, trebao tumačiti na način da navedena Konvencija nema za cilj osigurati jednako postupanje prema različitim kategorijama osoba s invaliditetom, nego prema svim osobama s invaliditetom u odnosu na osobe bez invaliditeta.

#### ***A – Eventualno proširenje osobnog područja primjene nacionalnih pravila koja štite zaposlenike s invaliditetom (četvrto pitanje)***

1. Četvrto prethodno pitanje koje je postavljeno podredno, jer se odnosi na slučaj da Sud da „negativan odgovor na prvo i treće pitanje”.

92 — Moje isticanje. Vidjeti osobito presude od 11. travnja 2013., HK Danmark (C-335/11 i C-337/11, EU:C:2013:222, t. 38., 41., 47. i 54.); od 4. srpnja 2013., Komisija/Italija (C-312/11, neobjavljeno, EU:C:2013:446, t. 56. i 59.); od 18. ožujka 2014., Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, t. 76. i 80.), kao i od 18. prosinca 2014., FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, t. 53., 59. i 60.).

93 — Također, u priopćenju za medije o toj ratifikaciji (priopćenje od 5. siječnja 2011. IP/11/4), Komisija navodi da Konvencija UN-a o invaliditetu „obvezuje stranke da osiguraju da osobe s invaliditetom mogu u potpunosti ostvarivati svoja prava *na ravnopravnoj osnovi s drugim građanima*” (moje isticanje).

94 — Vidjeti točke 51. i sljedeće ovog mišljenja.

95 — Vidjeti točku 82 ovog mišljenja.

2. U biti, sud koji je uputio zahtjev pita zahtijeva li obveza poštovanja i navedenih normi međunarodnog prava i onih prava Unije – koju imaju vlasti Republike Bugarske – da se, u situaciji kao što je ona iz glavnog postupka, područje primjene nacionalnih pravila koja štite zaposlenike s invaliditetom, bilo da su zaposleni u privatnom ili javnom sektoru, u slučaju otkaza<sup>96</sup> proširi na način da se ta pravila zaštite priznaju i dužnosnicima s istim invaliditetom, s ciljem da se usklade s načelom jednakog postupanja pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja. P. Milkova zauzela je takvo stajalište<sup>97</sup>.

3. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je to pitanje u vezi s činjenicom da nacionalni sudovi strogo primjenjuju bugarske propise o kojima je riječ<sup>98</sup> i da bi se taj strogi pristup mogao pokazati kao neusklađen s odredbama prava Unije, na način kako se one tumače osobito u svjetlu Konvencije UN-a o invaliditetu<sup>99</sup>, koje zahtijevaju jednaku i učinkovitu zakonsku zaštitu od diskriminacija u pogledu svake osobe s invaliditetom.

4. Poput bugarske vlade i Komisije, smatram da – uzimajući u obzir ograničavajuće odgovore koje predlažem da treba dati na spomenuta prethodna pitanja, i s obzirom na pogodbeni oblik četvrtog pitanja – ne treba odgovoriti na posljednje pitanje pa tako ni posvetiti mu posebna razmatranja.

5. Konačno podredno i u mjeri u kojoj je to korisno, kada je riječ o zadatku koji se može dodijeliti nacionalnim sudovima kako bi se osiguralo da država članica potpuno poštuje svoje obveze koje proizlaze iz prava Unije, što mi se čini osnovna problematika u četvrtom prethodnom pitanju, samo ću uputiti na sudsku praksu Suda o tom pitanju, i konkretnije, o presudama donesenima u području diskriminacija uvedenih nacionalnim pravnim pravilima u području radnog prava<sup>100</sup>.

## II – Zaključak

1. Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, predlažem da Sud odgovori na prethodna pitanja koja je postavio Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud, Bugarska) na sljedeći način:

Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja, mora se tumačiti na način da ona nije primjenjiva u situaciji kada se različito postupanje, prema zaposlenicima i dužnosnicima s istim oblikom invaliditeta, uvedeno predmetnim nacionalnim propisom ne temelji na kriteriju invaliditeta, nego na prirodni radnog odnosa koji povezuje te dvije kategorije osoba s invaliditetom s njihovim poslodavcem.

96 — Propisi iz članka 333. stavka 1. točke 3. Zakonika o radu, u vezi s člankom 328., stavkom 1., točkom 2. istog zakonika.

97 — U svojem pisanom odgovoru na pitanja koja je postavio Sud, P. Milkova tvrdila je da bi, s obzirom na to da predmetno nacionalno zakonodavstvo uzrokuje različito postupanje kad je riječ o osobama s invaliditetom, iako se ta razlika temelji na prirodni radnog odnosa a ne na invaliditetu, članak 333. stavak 1. točku 3. Zakonika o radu trebalo primijeniti jednako na radnike s invaliditetom koji su dužnosnici, po analogiji kao i na zaposlenike, te, dodavanjem takve odredbe Zakonu o državnim službenicima, uskladiti to zakonodavstvo s pravnim pravilima Unije.

98 — Vidjeti točke 35. i sljedeće ovog mišljenja.

99 — Kad je riječ o „poštovanju međunarodnih odredaba” države članice koje je navedeno u četvrtom prethodnom pitanju, podsjećam da Sud nije nadležan odlučivati povodom prethodnog pitanja o takvom pitanju primjene prava te da treba reformulirati tekst navedenog pitanja u tom smislu (vidjeti točke 75. i sljedeće ovog mišljenja).

100 — O zadaći nacionalnih sudova da tumače pravilo nacionalnog prava na način da se omogući njegova primjena u skladu sa zahtjevima prava Unije, vidjeti osobito mišljenje nezavisnog odvjetnika Mengozzija u predmetu Fenoll (C-316/13, EU:C:2014:1753, t. 55. i sljedeće kao i navedenu sudsku praksu); mišljenje nezavisnog odvjetnika Bota u predmetu DI (C-441/14, EU:C:2015:776, t. 42. i sljedeće), kao i presudu od 19. travnja 2016., DI (C-441/14, EU:C:2016:278, t. 28. i sljedeće kao i navedenu sudsku praksu).