



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA
od 6. prosinca 2018.¹

Predmet C-24/17

**Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst
protiv
Republik Österreich**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud, Austrija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Direktiva 2000/78/EZ – Zabrana diskriminacije na temelju dobi – Nacionalni sustav plaća i napredovanja ugovornog osoblja u javnoj službi – Propis države članice za koji je presuđeno da je diskriminatoran – Donošenje novog propisa radi otklanjanja te diskriminacije – Pravila prijelaza dotičnih osoba u novi sustav – Nastavljanje različitog postupanja – Opravdanja – Pravo na naknadu štete – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Članak 45. UFEU-a – Uredba (EU) br. 492/2011 – Sloboda kretanja radnika – Nepostojanje prepreke”

I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud, Austrija) odnosi se na tumačenje članka 45. UFEU-a, članaka 20., 21. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), članaka 1., 2., 6. i 17. Direktive 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja² kao i članka 7. stavka 1. Uredbe (EU) br. 492/2011 o slobodi kretanja radnika u Uniji³.

2. Ovaj je zahtjev podnesen u okviru spora između Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft öffentlicher Dienst (Austrijsko udruženje sindikata, sindikat javne službe, u daljnjem tekstu: ÖGB) i Republik Österreich (u daljnjem tekstu: Republika Austrija) povodom zakonitosti saveznog sustava plaća i napredovanja ugovornog osoblja u javnoj službi koji je usvojen u Austriji početkom 2015. radi okončanja diskriminacije na temelju dobi, nakon donošenja presude Schmitzer⁴.

3. Sud koji je uputio zahtjev se u biti najprije pita protive li se pravu Unije, a osobito člancima 1., 2. i 6. Direktive 2000/78 kao i članku 21. Povelja, pravila koja je austrijski zakonodavac odabrao radi prijelaza ugovornog osoblja iz starog sustava plaća i napredovanja u novi sustav. Smatram da je tomu doista tako zbog razloga koje ću iznijeti u ovom mišljenju.

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 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. (SL 2011., L 141, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.)

⁴ Presuda od 11. studenoga 2014. (C-530/13, EU:C:2014:2359). Za faze razvoja koji je uslijedio, u vezi s presudama Suda, u austrijskom pravu o plaćama i napredovanju ugovornog osoblja u javnoj službi, vidjeti osobito točku 15. i sljedeće ovog mišljenja.

4. Zatim, u slučaju potvrdnog odgovora Suda na prvo upućeno pitanje, kao što predlažem, sud koji je uputio zahtjev pita treba li ugovornom osoblju koje je u starom sustavu bilo u nepovoljnijem položaju dodijeliti novčanu naknadu, osobito na temelju članka 17. Direktive 2000/78. Smatram da na to pitanje treba dati razrađeni odgovor, oslanjajući se umjesto toga na članak 16. te direktive.

5. U suprotnom slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, taj sud želi znati lišava li nacionalni propis poput onog koji je sporan u ovom predmetu zainteresirane osobe prava na djelotvoran pravni lijek u smislu članka 47. Povelje. Iako smatram da se Sud neće trebati očitovati o tom podređenom pitanju, ipak ću u tom pogledu iznijeti nekoliko očitovanja.

6. Naposljetku, Sud je pozvan odrediti protivi li se pravu Unije, osobito članku 45. UFEU-a, članku 7. stavku 1. Uredbe br. 492/2011 kao i člancima 20. i 21. Povelje, to što se prethodna razdoblja koja je član ugovornog osoblja u javnoj službi proveo na radu uzimaju u obzir različito, odnosno u cijelosti ili djelomično, ovisno o svojstvu njegova ranijeg poslodavca. Smatram da se pravu Unije ne protive nacionalne odredbe poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku.

7. Ističem da je ovaj predmet usko povezan s predmetom C-396/17, Leitner, o kojem je riječ u zasebnom mišljenju, ali iznesenom istog dana kao i ovo mišljenje⁵.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2000/78

8. Članak 1. Direktive 2000/78 određuje da je njezina „[s]vrha [...] utvrditi opći okvir za borbu protiv diskriminacije na temelju [...] dobi [...] u vezi sa zapošljavanjem i obavljanjem zanimanja, kako bi se u državama članicama ostvarila primjena načela jednakog postupanja”.

9. Članak 2. te direktive, naslovljen „Pojam diskriminacije”, u stavku 1. definira „načelo jednakog postupanja” kao „nepostojanje bilo kakve izravne ili neizravne diskriminacije na temelju bilo kojeg od razloga iz članka 1.”. U stavku 2. točki (a) navodi da „smatra se da se radi o izravnoj diskriminaciji u slučaju kada se prema jednoj osobi postupa lošije nego prema drugoj osobi ili je došlo do takvog postupanja ili je moglo doći do takvog postupanja u sličnim situacijama, zbog bilo kojeg od razloga iz članka 1.”.

10. Članak 6. navedene direktive, naslovljen „Opravdano različito postupanje na temelju dobi”, predviđa u stavku 1. prvom podstavku da „[n]eovisno o članku 2. stavku 2., 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”. Njegov drugi podstavak pojašnjava da „[t]akvo različito postupanje može, između ostalog, uključivati [...] određivanje minimalnih uvjeta u pogledu dobi, radnog iskustva ili godina provedenih u službi za pristup zapošljavanju ili određenim prednostima vezanim uz zaposlenje [...]”.

5 Osobito, prva dva prethodna pitanja upućena u ovom predmetu (drugim riječima, prvo pitanje, točka (a) i prvo pitanje, točka (b)) istovjetna su prvom, drugom i četvrtom pitanju koja je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Austrija) u predmetu C-396/17, Leitner, koji se odnosi na austrijski sustav plaća i napredovanja javnih službenika, dok se ovaj predmet odnosi na onaj koji se primjenjuje na ugovorno osoblje u javnoj službi; dva dopunjujuća i jednakovrijedna sustava. Pojašnjavam da su u ova dva predmeta, tužitelji u glavnim postupcima, koji imaju istog zastupnika, i austrijska vlada te Europska komisija podnijeli u biti slična očitovanja o zajedničkim aspektima, što će se odraziti u ovom mišljenju.

11. Članak 9. iste direktive, naslovljen „Pravna zaštita”, predviđa u stavku 1. da „[d]ržave članice osiguravaju da su svim osobama koje smatraju da im je učinjena nepravda, zbog toga što nije bilo primijenjeno načelo jednakog postupanja, čak i kad je odnos u kojem je navodno došlo do diskriminacije prestao, dostupni sudski i/ili upravni postupci te, ako se smatraju primjerenima, postupci mirenja, radi provođenja obveza iz ove Direktive”.

12. Članak 16. Direktive 2000/78, naslovljen „Usklađenost”, predviđa u točki (a) da „[d]ržave članice poduzimaju potrebne mjere kako bi se [...] ukinuli svi zakoni i drugi propisi koji su protivni načelu jednakog postupanja”.

13. Članak 17. te direktive, naslovljen „Sankcije”, određuje da „[d]ržave članice donose pravila o sankcijama koja se primjenjuju na kršenja odredbi nacionalnog prava, donesenih u skladu s ovom Direktivom, a poduzimaju i sve potrebne mjere kako bi se osigurala primjena tih pravila. Sankcije, koje mogu uključivati isplatu odštete žrtvi, moraju biti djelotvorne, proporcionalne i odvrćajuće [...]”.

2. Uredba br. 492/2011

14. Članak 7. stavak 1., koji se nalazi u odjeljku 2. poglavlja I. Uredbe br. 492/2011, naslovljen „Zapošljavanje i jednako postupanje”, određuje da „[p]rema radniku koji je državljanin države članice ne smije se, zbog njegovog državljanstva, u drugoj državi članici postupati drukčije nego što se postupaju prema domaćim radnicima kad je riječ o uvjetima zapošljavanja i rada, a posebno primicima od rada i otpuštanju te, ako postane nezaposlen, vraćanju na posao ili ponovnom zapošljavanju”.

B. Austrijsko pravo

1. VBG iz 2010.

15. Klasifikacija ugovornog osoblja u platne razrede i njihovo napredovanje, do kojeg načelno dolazi svake dvije godine, uređeni su Vertragsbedienstengesetzom 1948⁶ (Zakon iz 1948. o ugovornom osoblju, u daljnjem tekstu: VBG iz 1948.), koji je više puta izmijenjen, osobito kako bi se uzele u obzir presude Suda donesene u okviru sporova koji se odnose na odredbe austrijskog prava u tom području.

16. Nakon presude Hütter⁷, VBG iz 1948. izmijenjen je Saveznim zakonom objavljenim 30. kolovoza 2010.⁸ (VBG iz 1948. u verziji koja proizlazi iz tog zakona u daljnjem tekstu: VBG iz 2010.).

17. Članak 19. stavak 1. VBG-a iz 2010. određivao je da „[s]e napredovanje određuje s obzirom na referentni datum” i da „[o]sim ako nije drukčije propisano ovim člankom, razdoblje potrebno za napredovanje u drugi stupanj svake kategorije radnog mjesta iznosi pet godina, a dvije godine za ostale stupnjeve”.

18. Članak 26. stavak 1. VBG-a iz 2010. predviđao je da se „uz ograničenja određena u stavcima 4. do 8., referentni datum koji treba uzeti u obzir radi napredovanja po stupnjevima računa [...] unatrag od dana primanja u službu za razdoblja koja su nastupila nakon 30. lipnja one godine u kojoj je završeno ili trebalo biti završeno obrazovanje u trajanju od devet školskih godina počevši od prvog stupnja školskog obrazovanja [...]”.

6 BGBl., 86/1948.

7 Presuda od 18. lipnja 2009. (C-88/08, EU:C:2009:381) u kojoj je Sud protumačio članke 1., 2. i 6. Direktive 2000/78 na način da im „se protivni nacionalni propis koji je radi izbjegavanja nepovoljnijeg položaja općeg obrazovanja u odnosu na strukovno obrazovanje i radi promicanja uključivanja mladih pripravnika na tržište rada *isključio uračunavanje razdoblja zaposlenja ostvarenih prije navršene osamnaeste godine života za potrebe određivanja stupnja u koji su razvrstani članovi ugovornog osoblja u javnoj službi države članice*” (t. 51., moje isticanje).

8 BGBl. I 82/2010

2. Izmijenjeni VBG

19. Nakon presude Schmitzer⁹, sadržaj članaka 19. i 26. VBG-a iz 1948. je ponovno izmijenjen, s retroaktivnim učinkom, na temelju Saveznog zakona objavljenog 11. veljače 2015.¹⁰ (VBG iz 1948. u verziji koja proizlazi iz tog zakona u daljnjem tekstu: VBG iz 2015.).

20. Osim toga, radi usklađenja s presudom Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud, Austrija)¹¹, Saveznim zakonom objavljenim 6. prosinca 2016.¹² ponovno je izmijenjen VBG iz 1948. (u verziji koja proizlazi iz tog zakona u daljnjem tekstu: VBG iz 2016. i, zajedno s VBG-om iz 2015., izmijenjeni VBG) u pogledu dana stupanja na snagu članaka 19. i 26. VBG-a iz 2015.

21. Pod naslovom „Klasifikacija i napredovanje”, članak 19. stavak 1. VBG-a iz 2015. predviđa da „[s]e klasifikacija i daljnje napredovanje određuju s obzirom na staž u sustavu plaća”.

22. Pod naslovom „Stož u sustavu plaća”, članak 26. VBG-a iz 2015. određuje:

„1. Staž u sustavu plaća obuhvaća trajanje razdoblja provedenih na radu koja se uračunavaju za napredovanje, uključujući trajanje prethodnih razdoblja provedenih na radu koja se trebaju uzeti u obzir.

2. Staž u sustavu plaća treba uzeti u obzir, kao prethodna razdoblja provedena na radu, razdoblja provedena

1. u okviru radnog odnosa s jedinicom lokalne samouprave ili općinom države članice Europskog gospodarskog prostora, Republike Turske ili Švicarske Konfederacije;

2. u okviru radnog odnosa s tijelom Europske unije ili međuvladinom organizacijom čija je [Republika] Austrija članica;

3. razdoblja tijekom kojih je član ugovornog osoblja bio ovlašten na invalidsku mirovinu na temelju Heeresversorgungsgesetzes (Zakon o zaštiti oružanih snaga) [...] kao i

4. razdoblja provedena [...] u vojnoj službi [...], u službi za vojno osposobljavanje [...], u civilnoj službi [...], u obveznoj vojnoj službi [...].

3. Pored razdoblja navedenih u stavku 2., razdoblja obavljanja relevantne profesionalne djelatnosti ili stručne prakse u upravi do ukupno deset godina mogu se uzeti u obzir kao razdoblja prethodno provedena na radu. [...]”

23. U skladu s člankom 100. stavkom 70. točkom 3. VBG-a iz 2016., „[s]tupaju na snagu u verziji koja proizlazi iz Saveznog zakona objavljenog u BGBl. I 32/2015 [...] članci 19. i 26., uključujući i njihove naslove, dana 1. srpnja 1948.; sve verzije tih odredbi koje su objavljene prije 11. veljače 2015. ne mogu se više primjenjivati u postupcima u tijeku ili budućim postupcima [...]”.

9 Presuda od 11. studenoga 2014. (C-530/13, EU:C:2014:2359), u kojoj je Sud, među ostalim, protumačio članak 2. stavak 1. i stavak 2. točku (a) kao i članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78 na način da se „protive nacionalnom uređenju koje radi prestanka diskriminacije na temelju dobi uzima u obzir razdoblja obrazovanja i rada prije 18. godine života, ali je istodobno u pogledu službenika koji su bili žrtve te diskriminacije produjilo razdoblje potrebno za napredovanje u drugi stupanj svake kategorije radnog mjesta i platnog razreda” (t. 45., moje isticanje). Odredbe o kojima je riječ u tom predmetu Schmitzer, koje se odnose na javne službenike, bile su istovjetne onima koje se odnose na ugovorno osoblje u ovom predmetu.

10 BGBl. I 32/2015

11 Presuda od 9. rujna 2016. (Ro 2015/12/0025-3)

12 BGBl. I 104/2016

3. Izmijenjeni GehG

24. Gehaltsgesetz 1956¹³ (Zakon o plaćama iz 1956., u daljnjem tekstu: GehG iz 1956.) je također bio izmijenjen na temelju prethodno navedenih saveznih zakona objavljenih 11. veljače 2015. odnosno 6. prosinca 2016.¹⁴ (GehG iz 1956. u verziji koja proizlazi iz ta dva zakona, u daljnjem tekstu: izmijenjeni GehG).

25. Iz članka 94.a izmijenjenog VBG-a proizlazi da „radi prijelaza ugovornog osoblja u novi sustav plaća uspostavljen Saveznim zakonom objavljenim u BGBl. I 32/2015, treba primijeniti članke 169.c, 169.d i 169.e [izmijenjenog] GehG-a”, koji se odnose na ponovnu klasifikaciju javnih službenika koji su već u službi u novi sustav plaća i napredovanja.

26. Pod naslovom „Prijelaz postojećih radnih odnosa”, članak 169.c izmijenjenog GehG-a određuje u stavicima 1. do 9.:

„1. Svi javni službenici koji pripadaju kategorijama plaća i radnih mjesta iz članka 169.d koji su u službi na dan 11. veljače 2015., bit će ponovno klasificirani u okviru novog sustava plaća ustanovljenog ovim saveznim zakonom u skladu sa sljedećim odredbama i samo na temelju njihove ranije plaće. Javni službenici će se najprije na temelju svoje ranije plaće klasificirati u stupanj novog sustava plaća u kojem se zadržava ranija plaća. [...]

2. Prijelaz javnog službenika u novi sustav plaća vrši se na temelju općenitog utvrđenja njegova staža u sustavu plaća. Prijelazni iznos je mjerodavan za općenito utvrđenje. Prijelazni iznos odgovara ukupnoj plaći bez mogućih izvanrednih napredovanja korištenoj za izračun plaće javnih službenika za veljaču 2015. (prijelazni mjesec). [...]

2.a Kao prijelazni iznos uzima se iznos iz platnog stupnja koji je bio stvarno mjerodavan za plaću isplaćenu u prijelaznom mjesecu (klasifikacija u skladu s obračunom plaće). Isključeno je ispitivanje pravilnosti plaće u pogledu njezina temelja i njezina iznosa. Naknadni ispravak isplaćenih plaća uzima se u obzir za izračun prijelaznog iznosa samo pod uvjetom da

1. se taj ispravak odnosi na činjenične pogreške nastale prilikom unosa podataka u sustav za automatsku obradu podataka i
2. podaci koji su uneseni pogreškom očito odstupaju od podataka koji su trebali biti uneseni, kao što to dokazuju dokumenti koji su već postojali u trenutku unosa.

[...]

2.c Stavci 2.a i 2.b prenose u austrijsko pravo, u području položaja saveznih zaposlenika i nastavnog osoblja saveznih zemalja, članke 2. i 6. Direktive 2000/78 [...] kako su protumačeni u presudi [Specht i dr.¹⁵]. Pravila prijelaza javnih službenika koji su imenovani prije stupanja na snagu savezne reforme plaća iz 2015. su stoga utvrđena u novom sustavu plaća i predviđaju da, s jedne strane, platni stupanj koji im je sada dodijeljen se određuje samo na temelju plaće stečene u starom sustavu plaća, iako se taj sustav temeljio na diskriminaciji na temelju dobi javnih službenika i da, s druge strane, daljnje napredovanje u viši platni stupanj se sada utvrđuje samo na temelju radnog iskustva stečenog nakon stupanja na snagu reforme plaća iz 2015.

13 BGBl. 54/1956

14 Vidjeti točke 19. i 20. ovog mišljenja koje podsjećaju na okolnosti tih dviju izmjena.

15 Presuda od 19. lipnja 2014. (C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005)

3. Staž u sustavu plaća javnih službenika koji je ponovno klasificiran utvrđuje se na temelju razdoblja potrebnog za napredovanje iz prvog platnog stupnja (od prvog dana) u platni stupanj za istu kategoriju radnog mjesta za koje je predviđena niža plaća koja je najbliža prijelaznom iznosu u verziji na snazi 12. veljače 2015. Ako prijelazni iznos odgovara najnižem iznosu platnog stupnja u okviru iste kategorije radnog mjesta, tada je mjerodavan taj stupanj. Sve iznose koji se uspoređuju treba zaokružiti na najbliži iznos u eurima.

[...]

6. [...] Ako je nova plaća javnog službenika niža od prijelaznog iznosa, isplatit će mu se, kao dodatna premija, premija za održavanje jednaka razlici u iznosu, koja se uzima u obzir za izračun starosne mirovine [...], dok se dosegne viši platni stupanj od prijelaznog iznosa. Usporedba iznosa uključuje moguće premije na temelju staža ili izvanredna napredovanja.

[...]

9. Radi očuvanja očekivanja povezanih sa sljedećim napredovanjem, izvanrednim napredovanjem ili premijom na temelju staža u okviru starog sustava plaća, javnom službeniku se isplaćuje, kao dodatna premija, premija za održavanje koja se uzima u obzir za izračun starosne mirovine [...], čim dostigne prijelazni stupanj [...].”

III. Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

27. ÖGB, koji među ostalim zastupa ugovorno osoblje u radnom odnosu privatne naravi s Republikom Austrijom, podnio je tužbu protiv Republike Austrije pred Oberster Gerichtshofom (Vrhovni sud) radi utvrđenja da se odredbe sustava plaća i napredovanja koji se primjenjuje na to osoblje od reforme VBG-a iz 1948. provedene početkom 2015.¹⁶ i dalje protive pravu Unije i radi ishoda provedbe drugih pravila u korist zainteresiranih osoba.

28. U prilog svojoj tužbi, ÖGB je tvrdio da je diskriminacija na temelju dobi koja proizlazi iz starog sustava održana u novom sustavu zbog toga što uzima plaću za veljaču 2015. kao referentnu točku za ponovnu klasifikaciju plaća dotičnog osoblja. Dodao je da potonji nisu imali nikakvu mogućnost nadzora zakonitosti navedene plaće zbog retroaktivnog ukidanja „referentnog datuma za napredovanje” koji se do tada primjenjivao.

29. Osim toga, tvrdio je da se predviđena razlika između prethodnih razdoblja provedenih na radu kod teritorijalne jedinice države članice Europskog gospodarskog prostora (EGP) ili sličnog tijela, koja se trebaju uzeti u obzir u cijelosti, i onih provedenih kod drugih poslodavaca, koja se uzimaju u obzir samo ograničeno, protivi tumačenju prava Unije koje je pružio Sud¹⁷.

30. Republika Austrija je osporila te navode, s jedne strane, tvrdeći da je propis donesen 2015. poštovao sudsku praksu Suda¹⁸. Također je odbila argument koji se odnosi na navodnu povredu prava na djelotvoran pravni lijek.

31. S druge strane, istaknula je da bilo u skladu s pravom Unije da taj propis uzme u obzir u cijelosti samo prethodna razdoblja provedena na radu u okviru radnog odnosa koji podrazumijeva osobitu povezanost s javnom službom.

16 Vidjeti točku 19. i sljedeće ovog mišljenja.

17 U tom pogledu, ÖGB je uputio na presudu od 5. prosinca 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799).

18 Republika Austrija se pozvala na presude od 19. lipnja 2014., Specht i dr. (C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005); od 28. siječnja 2015., Starjakob (C-417/13, EU:C:2015:38) kao i od 9. rujna 2015., Unland (C-20/13, EU:C:2015:561).

32. U tom je kontekstu, rješenjem od 19. prosinca 2016., koje je Sud zaprimio 18. siječnja 2017., Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

- „1. (a) Treba li pravo Unije, osobito članke 1., 2. i 6. Direktive 2000/78 [...] u vezi s člankom 21. Povelje [...] tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji (u pogledu uzimanja u obzir razdoblja provedenih na radu prije navršene osamnaeste godine života) sustav plaća koji je diskriminatoran na temelju dobi zamjenjuje novim sustavom plaća, koji međutim predviđa prijelaz postojećih zaposlenika u novi sustav plaća, određujući retroaktivno stupanje na snagu novog sustava plaća na dan stupanja na snagu prvotnog zakona, iako određuje prvu klasifikaciju u novom sustavu plaća s obzirom na stvarno isplaćenu plaću u skladu sa starim sustavom plaća za određeni prijelazni mjesec (veljača 2015.), tako da se održavaju financijski učinci diskriminacije na temelju dobi?
- (b) U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje [pod točkom (a)]: [t]reba li pravo Unije, osobito članak 17. Direktive 2000/78 [...], tumačiti na način da postojeći zaposlenici koji su u starom sustavu plaća bili diskriminirani s obzirom na uzimanje u obzir razdoblja provedenih na radu prije navršene osamnaeste godine života trebaju dobiti novčanu naknadu ako se održavaju financijski učinci diskriminacije na temelju dobi čak i nakon prijelaza u novi sustav plaća?
- (c) U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje [pod točkom (a)]: [t]reba li pravo Unije, osobito članak 47. Povelje [...], tumačiti na način da se u njemu sadržanom temeljnom pravu na djelotvoran pravni lijek protivi nacionalni propis koji predviđa da se stari diskriminatorni sustav plaća ne može više primjenjivati u postupcima u tijeku ili budućim postupcima i da se ponovna platna klasifikacija postojećih zaposlenika u novom sustavu plaća određuje samo na temelju plaće koja se treba izračunati i isplatiti za prijelazni mjesec?
2. Treba li pravo Unije, osobito članak 45. UFEU-a, članak 7. stavak 1. Uredbe [br. 492/2011] i članak 20. i sljedeće Povelje tumačiti na način da im se protivi propis koji predviđa da se prethodna razdoblja koja je član ugovornog osoblja proveo na radu uzimaju u obzir:
- u cijelosti kada su ostvorena u okviru radnog odnosa s teritorijalnom jedinicom ili općinom države članice[EGP-a], Republike Turske ili Švicarske Konfederacije, tijelom Europske unije ili međuvladinom organizaciji čija je [Republika] Austrija članica, ili s drugim sličnim tijelima,
 - do ukupno najviše deset godina kada su ostvorena u okviru radnog odnosa s drugim poslodavcem, samo ako se radi o relevantnoj profesionalnoj djelatnosti ili stručnoj praksi u upravi?”

33. ÖGB, austrijska vlada i Komisija podnijeli su pisana očitovanja pred Sudom.

34. Dopisima poslanim 14. lipnja 2018. Sud je uputio zahtjev za pojašnjenje, u skladu s kojim je sud koji je uputio zahtjev postupio, te je postavio pitanje i zatražio pisani odgovor, što su ÖGB, austrijska vlada te Komisija i učinili.

35. Iste stranke i zainteresirane osobe su iznijele svoja usmena očitovanja na raspravi održanoj 12. rujna 2018.

IV. Analiza

A. Uvodne napomene

36. Ovaj predmet odnosi se na novi austrijski propis o pravilima prema kojima se iskustvo stečeno prije ulaska u službu uzima u obzir radi klasifikacije i napredovanja ugovornog osoblja u javnoj službi. Taj je sustav plaća, koji proizlazi iz reforme VBG-a iz 1948. provedene početkom 2015., istovjetan onome istodobno uspostavljenom u pogledu javnih službenika¹⁹.

37. Na temelju tog novog sustava, klasifikacija člana ugovornog osoblja u sustavu plaća i njegovo daljnje napredovanje u stupnjevima se više ne određuju s obzirom na „referentni datum“, koji je fiktivno polazište, već na „staž“ u navedenom sustavu²⁰. Za izračun potonjeg, osim trajanja postojećeg radnog odnosa, uzima se u obzir trajanje rada prije ulaska u službu, pod uvjetom da se izričito smatra relevantnim, i to različito prema svojstvu poslodavca, odnosno u cijelosti kada se taj rad obavljao kod određenih javnih tijela, ali samo do ukupno najviše deset godina u ostalim slučajevima²¹.

38. Ugovorno osoblje koje je bilo u službi prilikom stupanja na snagu reforme²², koja se primjenjuje retroaktivno²³, prelazi u novi sustav plaće ponovnom klasifikacijom koja se shematski izvodi na sljedeći način²⁴. Najprije se ukupno dotično osoblje klasificira u stupanj tog novog sustava na temelju njihove ranije plaće. Zatim se njihov staž općenito utvrđuje u sustavu plaća, s obzirom na „prijelazni iznos“ koji odgovara platnom stupnju stvarno određenom za plaću koju je poslodavac isplatio za veljaču 2015., takozvanom „prijelaznom mjesecu“, pri čemu se pojašnjava da se pravilnost te plaće može ispitati samo u slučaju materijalnih i očitih pogrešaka prilikom unosa²⁵.

39. Pitanja koja je uputio Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud) u biti pozivaju Sud da utvrdi nastavlja li novi propis o kojem je riječ, u pogledu ugovornog osoblja koje je već u službi, diskriminaciju na temelju dobi protivnu pravu Unije na koju je upozoreno u presudi Schmitzer²⁶, kako to tvrdi ÖGB, ili to nije slučaj, kako to tvrdi tuženik u glavnom postupku.

40. Taj se sud najprije pita jesu li pravila prema kojima ugovorno osoblje prelazi iz starog austrijskog sustava plaća i napredovanja, za koji je presuđeno da je diskriminatoran, u novi sustav, u skladu s pravom Unije (odjeljak B). Osobito ističe činjenicu da je prijelaz izvršen bez novčane naknade za osoblje koje je u starom sustavu bilo u nepovoljnijem položaju (odjeljak C). Podredno, također ističe da taj novi sustav ne omogućava da ponovno klasificirano osoblje ishodi preispitivanje referentnog elementa utvrđenog prema pravilima starog sustava, što ga može lišiti prava na djelotvornu sudsku zaštitu (odjeljak D). Naposljetku, pita se protive li se pravu Unije pravila na temelju kojih se prethodna razdoblja provedena na radu trebaju uzeti u obzir u cijelosti ili samo djelomično, prema svojstvu poslodavca kod kojeg su bila ostvarena (odjeljak E).

19 U tom posljednjem pogledu vidjeti također bilješku 5. ovog mišljenja.

20 Vidjeti članak 19. stavak 1. VBG-a iz 2015., za razliku od njegove verzije u VBG-u iz 2010.

21 Vidjeti članak 26. stavke 1. do 3. VBG-a iz 2015.

22 Konkretnije, oni u službi na dan 11. veljače 2015.

23 U skladu s člankom 100. stavkom 70. točkom 3. VBG-a iz 2016., članci 19. i 26. VBG-a iz 2015. imaju retroaktivno djelovanje od 1. srpnja 1948., odnosno dana stupanja na snagu VBG-a iz 1948., i u pogledu postupaka u tijeku i budućih postupaka.

24 Pojednosti postupka prijelaza nalaze se u članku 169.c izmijenjenog GehG-a, odredbi koja se primjenjuje na ugovorno osoblje na temelju članka 94.a izmijenjenog VBG-a.

25 Kako to određuju stavci 1. do 2.a članka 169.c izmijenjenog GehG-a, u kojima je osobito navedeno da se tamo radi o „klasifikaciji u skladu s obračunom plaće“.

26 Presuda od 11. studenoga 2014. (C-530/13, EU:C:2014:2359), čiji je sadržaj opisan u bilješci 9. ovog mišljenja.

B. Pravila prijelaza ugovornog osoblja iz starog sustava plaća i napredovanja u novi sustav (prvo pitanje, točka (a))

41. Prvim dijelom svojeg prvog pitanja sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije, osobito članke 1., 2. i 6. Direktive 2000/78 u vezi s člankom 21. Povelje, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg se diskriminatorni sustav plaća zamjenjuje novim sustavom, kada ukupno ugovorno osoblje u službi prelazi u taj potonji tako da se prva klasifikacija u novom sustavu vrši s obzirom na plaću isplaćenu za određeni mjesec izračunatu u skladu sa starim sustavom²⁷. Prije svega ističem da izrazima korištenim na kraju svojeg pitanja²⁸, taj sud izričito navodi da *a priori* smatra da se prethodna diskriminacija nastavlja u predmetnom propisu²⁹.

42. U tom pogledu, ÖGB navodi da, s obzirom na to da propis koji je predmet glavnog postupka predviđa da se ugovorno osoblje koje je već u službi ponovno klasificira na temelju plaće isplaćene u veljači 2015., koja je utvrđena diskriminatorno, diskriminacija na temelju dobi koja proizlazi iz tog starog sustava plaća i dalje postoji zbog te veze³⁰ i da razlozi navedeni za opravdanje tog propisa nisu u skladu s pravom Unije. Austrijska vlada ne poriče da se učinci diskriminacije nastali u starom sustavu tako mogu nastaviti, ali tvrdi da pravila koja se primjenjuju na prijelaz navedenog osoblja u novi sustav plaća nisu samo opravdana legitimnim ciljevima već su također primjerena i nužna za postizanje tih ciljeva. Suprotno tomu, Komisija smatra da takav propis nije u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članaka 2. i 6. Direktive 2000/78, s obzirom na to da zadržava različito postupanje na temelju dobi koji nije valjano opravdano. I ja dijelim to mišljenje zbog razloga navedenih u nastavku.

43. Najprije, kada je riječ o *odredbama* iz ovog prethodnog pitanja, ističem da je načelo nediskriminacije na temelju dobi utvrđeno i člankom 21. Povelje i uspostavljeno Direktivom 2000/78, ali da to pitanje u pogledu potonje valja ispitati u okviru spora poput onog u glavnom postupku, s obzirom na to da su predmetne nacionalne mjere obuhvaćene područjem primjene navedene direktive³¹. Osim toga, budući da se ni svrha Direktive 2000/78 ni čimbenici diskriminacije koje ona zabranjuje, kao što su definirani u njezinu članku 1., ne ispituju izravno u ovom predmetu, ne čini mi se potrebnim da Sud pruži tumačenje te odredbe.

44. Zatim, kada je riječ o *prigovorima* istaknutim u pogledu nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, čini mi se da se taj propis osporava s obzirom na pravila prema kojima osoblje koje je bilo u službi prilikom usvajanja reforme iz 2015. prelazi iz starog sustava plaća, za koji je presuđeno da je diskriminatoran³², u novi sustav. Drugim riječima, valja utvrditi mogu li predmetne odredbe nastaviti diskriminaciju na temelju dobi koja proizlazi iz tog starog sustava, prije ispitivanja jesu li te odredbe objektivno i razumno opravdane, tako da se na njih ne primjenjuje zabrana iz Direktive 2000/78.

27 Pojašnjavam da je slična problematika iznesena u prvom pitanju upućenom u povezanom predmetu C-396/17, Leitner, o kojem je riječ u mojem mišljenju iznesenom istog dana kao i ovo mišljenje.

28 Odnosno „tako da se održavaju financijski učinci diskriminacije na temelju dobi”.

29 Ipak, on se osobito pita je li u ovom predmetu moguće izvući smjernice iz presuda Suda koje se odnose na sličan razvoj koji je u tom području uslijedio u njemačkom pravu. Upućuje osobito na presude od 8. rujna 2011., Hennigs i Mai (C-297/10 i C-298/10, EU:C:2011:560); od 19. lipnja 2014., Specht i dr. (C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005) kao i od 9. rujna 2015., Unland (C-20/13, EU:C:2015:561). U svojem mišljenju u predmetu Stollwitzer (C-482/16, EU:C:2017:893, t. 6. i bilješka 18., nezavisni odvjetnik P. Mengozzi navodi da su se ti predmeti „odnosili [...], s jedne strane, na sustav plaća koji se, na saveznoj i regionalnoj razini [u Njemačkoj], primjenjuje na ugovorno osoblje u javnom sektoru ili na javne službenike te koji se uglavnom temelji na kriteriju životne dobi i, s druge strane, na načine prelaska iz tog sustava plaća u sustav koji se ne temelji na diskriminacijskim kriterijima”.

30 ÖGB navodi da, u skladu s presudom navedenom u bilješci 11. ovog mišljenja, Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) je, u pogledu reforme plaća iz 2015., smatrao da „nije [...] zamislivo da skupni prijelaz, u najboljem slučaju u skladu s pravom Unije, postojećih javnih službenika u novi sustav na temelju položaja koji su imali u starom diskriminatornom sustavu, može jednostavno ukloniti diskriminaciju nastalu tijekom prethodnih razdoblja”.

31 Naime, države članice i socijalni partneri moraju djelovati uz poštovanje te Direktive 2000/78 prilikom usvajanja mjera što ulaze u njezino područje primjene, koja u području zapošljavanja i obavljanja zanimanja konkretizira načelo nediskriminacije na temelju dobi (vidjeti osobito presude od 21. siječnja 2015., Felber, C-529/13, EU:C:2015:20, t. 15. do 17. kao i od 19. srpnja 2017., Abercrombie & Fitch Italia, C-143/16, EU:C:2017:566, t. 16. i 17.).

32 U skladu s presudom od 11. studenoga 2014., Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359), čiji je sadržaj opisan u bilješci 9. ovog mišljenja.

45. Kao prvo, u pogledu *postojanja diskriminacije na temelju dobi*, napominjem da u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2000/78, izravna diskriminacija postoji kada se prema jednoj osobi postupa lošije nego prema drugoj osobi ili je došlo do takvog postupanja ili je moglo doći do takvog postupanja u sličnim situacijama zbog, među ostalim, dobi.

46. Osim toga, podsjećam da je u presudi Schmitzer³³, koja je povod za reformu o kojoj je ovdje riječ³⁴, Sud smatrao da je austrijski propis koji je prethodio toj reformi sadržavao različito postupanje na temelju dobi u smislu te odredbe i da ta razlika nije bila valjano opravdana objektivnim ciljevima, tako da je bio obuhvaćen zabranom iz navedenog članka 2. stavka 2. točke (a).

47. Nadalje, Sud je u više navrata presudio da kada se ponovna klasifikacija jedne kategorije osoba u novi sustav plaća vrši isključivo s obzirom na mjerilo povezano s dobi koje proizlazi iz starog sustava, nacionalne odredbe te vrste mogu nastaviti različito postupanje na temelju dobi u okviru novog sustava³⁵.

48. U ovom slučaju, članak 169.c izmijenjenog GehG-a u vezi s člankom 94.a izmijenjenog VBG-a predviđa da se ponovna klasifikacija ugovornog osoblja u službi vrši „samo na temelju njihove ranije plaće”³⁶, koja se sama po sebi temeljila na dobi. Na taj način, te odredbe nastavljaju diskriminatornu situaciju na temelju koje osoblje koje je u starom sustavu bilo u nepovoljnijem položaju prima nižu plaću od ostalog osoblja, iako su njihove situacije usporedive, i to samo zbog njihove dobi u vrijeme kada su proveli prethodna razdoblja na radu koja se trebaju uzeti u obzir.

49. Sud koji je uputio zahtjev se slično izjašnjava. Pozivajući se na prethodno navedenu sudsku praksu Suda, austrijska vlada uostalom priznaje da te odredbe novog sustava plaća mogu produljiti diskriminatorne učinke starog sustava³⁷. Štoviše, Komisija navodi da iz nacionalnih pripremnih akata proizlazi da se austrijski zakonodavac sasvim namjerno odlučio za metodu s takvim posljedicama³⁸.

50. Stoga je prema mojem mišljenju nedvojbeno da propis poput onog o kojem je riječ nastavlja diskriminatornu situaciju, odnosno različito postupanje koje se izravno temelji na dobi u smislu članka 2. stavka 2. točke (a) Direktive 2000/78, koju je Sud utvrdio u presudi Schmitzer³⁹. Diskriminacije koje su postojale prije predmetne reforme se stoga nastavljaju, i to ne samo privremeno, već dugoročno ili čak trajno⁴⁰.

33 Presuda od 11. studenoga 2014. (C-530/13, EU:C:2014:2359, t. 35. i 44.)

34 Vidjeti točku 19. i sljedeće ovog mišljenja.

35 Vidjeti presude od 8. rujna 2011., Hennigs i Mai (C-297/10 i C-298/10, EU:C:2011:560, t. 84. do 86.); od 19. lipnja 2014., Specht i dr. (C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, t. 57. do 60.) kao i od 9. rujna 2015., Unland (C-20/13, EU:C:2015:561, t. 38. do 40.).

36 Konkretnije, u skladu sa stavkom 2. navedenog članka 169.c, ponovna klasifikacija vrši se na temelju „prijelaznog iznosa” koji odgovara ukupnoj plaći isplaćenoj za „prijelazni mjesec”, odnosno veljaču 2015., koja je izračunata u skladu sa starim sustavom plaća.

37 Prema mišljenju te vlade, „Republika Austrija je svjesna činjenice da propis koji, za prijelaz postojećih zaposlenika iz sustava plaća koji je diskriminatoran na temelju dobi u novi sustav, predviđa da se klasifikacija u novom sustavu plaća vrši samo na temelju njihove plaće u skladu sa starim sustavom plaća koji je diskriminatoran na temelju dobi, može nastaviti diskriminaciju uzrokovanu starim sustavom plaća”.

38 U skladu s izvatkom, koji navodi Komisija, iz objašnjenja o vladinom nacrtu zakona koji je trebao izmijeniti članak 169.c GehG-a iz 2015., kasnije objavljenom u BGBl. I 104/2016 (vidjeti priloge stenografskom zapisniku XXV. saziva Nacionalnog vijeća 1296, str. 2., dostupnom na sljedećoj internetskoj adresi: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_01296/fname_564847.pdf): „[Austrijski] zakonodavac je dakle svjesno odabrao ovaj način prijelaza i stoga namjerno i izričito nastavlja diskriminaciju, kako bi se izbjegli gubici prihoda za zaposlenike u službi te im se jamčila razina prihoda i izgledi prihoda na koje su računali dugi niz godina”.

39 Presuda od 11. studenoga 2014. (C-530/13, EU:C:2014:2359)

40 Vratit ću se na taj posljednji aspekt u točkama 60. i 61. ovog mišljenja.

51. Kao drugo, u pogledu mogućeg opravdanja različitog postupanja koje stoga i dalje postoji, valja podsjetiti da članak 6. Direktive 2000/78 omogućava otkloniti kvalifikaciju izravne diskriminacije u smislu svog članka 2. i stoga zabranu koja iz toga proizlazi, ako je različito postupanje na temelju dobi „u kontekstu nacionalnog prava, [...] objektivno i razumno [opravdano] legitimnim ciljem” kao što su oni navedeni u tom članku 6.⁴¹ i ako „su načini ostvarivanja tog cilja primjereni i nužni”.

52. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, u okviru zahtjeva za prethodnu odluku, iako je u konačnici na nacionalnom sudu, koji je jedini nadležan za ocjenu činjenica, da odluči je li i u kojoj mjeri nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu s tim zahtjevima, Sud, koji je pozvan nacionalnom sudu dati korisne odgovore, nadležan je da mu na temelju spisa glavnog postupka kao i na temelju očitovanja koja su mu podnesena dâ upute koje će tom sudu omogućiti da donese odluku u sporu koji je pred njim pokrenut⁴².

53. U pogledu ciljeva koji mogu opravdati sadržaj predmetnog propisa, sud koji je uputio zahtjev⁴³ i austrijska vlada navode da pravila prijelaza koja se primjenjuju u reformi iz 2015. nastoje, s jedne strane, izbjeći prevelike poteškoće koje nastaju zasebnim utvrđenjem za svakog člana brojnog dotičnog osoblja⁴⁴, s druge strane, postići da postupak ostane neutralan u smislu troškova za državu i, naposljetku, spriječiti značajna smanjenja razine plaće za to osoblje.

54. Iz sudske prakse Suda proizlazi da opravdanja utemeljena na mogućim upravnim poteškoćama i povećanju financijskih troškova ne mogu, načelno, biti temelj za nepoštovanje obveza koje proizlaze iz zabrane diskriminacija zbog dobi iz Direktive 2000/78. Međutim, Sud je priznao da ipak ne treba zahtijevati pojedinačno ispitivanje svakog pojedinog slučaja kako bi se individualno utvrdila prethodna razdoblja iskustva jer upravljanje predmetnim sustavom treba ostati učinkovito s tehničkog i ekonomskog stajališta⁴⁵.

55. Osim toga, nesporno je da želja, koju je austrijski zakonodavac izričito izrazio⁴⁶, da se kategoriji osoba ponudi jamstvo prijelaza u novi sustav plaća bez financijskog gubitka, dakle poštujući stečena prava i zaštitu legitimnih očekivanja tih osoba, što predstavlja legitimni cilj politike zapošljavanja i tržišta rada⁴⁷ koji tijekom prijelaznog razdoblja može opravdati zadržavanje ranijih plaća, a slijedom toga i zadržavanje sustava koji diskriminira na temelju dobi⁴⁸.

56. Budući da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku stvarno postiže legitimni cilj u smislu članka 6. Direktive 2000/78, valja zatim ispitati jesu li sredstva korištena u tu svrhu primjerena i nužna za postizanje tog cilja, u skladu s tom odredbom.

57. Kada je riječ o primjerenosti tih odredbi, doista sumnjam, kao i sud koji je uputio zahtjev i Komisija, da se sporni element reforme iz 2015., odnosno ponovna klasifikacija ukupnog ugovornog osoblja u službi „samo na temelju njihove ranije plaće”⁴⁹, može smatrati primjerenim za postizanje cilja zaštite stečenih prava i legitimnih očekivanja svih osoba na koje se ta odredba odnosi.

41 Odnosno, u skladu sa stavkom 1. navedenog članka 6., opravdano „uključujući legitimnu politiku zapošljavanja, tržište rada i strukovno obrazovanje”.

42 Vidjeti osobito presude od 14. ožujka 2017., G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2017:203, t. 36.) kao i od 25. srpnja 2018., Dyson (C-632/16, EU:C:2018:599, t. 54.).

43 Taj sud posebno upućuje na dijelove obrazloženja iz pripremnih akata reforme (Bericht des Verfassungsausschusses, 457 BlgNR XXV. GP, 2).

44 Konkretnije, ta vlada ističe da je samo na saveznoj razini trebalo ispitati otprilike 160 000 slučajeva u okviru prijelaza u novi sustav plaća, tako da se pojedinačno ispitivanje nije moglo obaviti u kratkom roku.

45 Vidjeti osobito presude od 19. lipnja 2014., Specht i dr. (C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, t. 77. do 80.) kao i od 28. siječnja 2015., Starjakob (C-417/13, EU:C:2015:38, t. 36. i navedena sudska praksa).

46 Kako to otkriva izvadak iz nacionalnih pripremnih akata navedenih u bilješci 38. ovog mišljenja.

47 Vidjeti osobito presude od 9. rujna 2015., Unland (C-20/13, EU:C:2015:561, t. 42.) kao i od 14. ožujka 2018., Stollwitzer (C-482/16, EU:C:2018:180, t. 41.).

48 Vidjeti osobito presudu od 28. siječnja 2015., Starjakob (C-417/13, EU:C:2015:38, t. 37. i navedena sudska praksa).

49 U skladu s uvjetima navedenima u bilješci 36. ovog mišljenja.

58. Naime, iz navoda suda koji je uputio zahtjev proizlazi da je austrijski zakonodavac donio različite mjere kako bi se izbjeglo da sve te osobe, bez obzira na to jesu li u starom sustavu bile u nepovoljnijem položaju, pretrpe značajni gubitak plaće zbog navedene reforme⁵⁰. Međutim, iz same činjenice da su te prijelazne mjere morale biti donesene pored uređenja utemeljenog na ranijoj plaći koje je dovedeno u pitanje, moguće je pretpostaviti da samo to uređenje, dakle samo po sebi, nije prikladno za očuvanje stečenih prava i legitimnih očekivanja zainteresiranih osoba.

59. Štoviše, kada je riječ o *nužnosti* odredbi poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, smatram da uređenje usvojeno 2015. prekoračuje ono što je nužno za postizanje prethodno navedenog cilja. Kako to navodi Komisija⁵¹ i unatoč suprotnom mišljenju austrijske vlade, druge vrste mjera, koje su manje nepovoljne za osobe koje su u starom sustavu bile u nepovoljnijem položaju⁵², mogle su se koristiti za očuvanje stečenih prava i legitimnih očekivanja svog dotičnog osoblja⁵³, a da prema mojem mišljenju upravljanje novim sustavom ipak ne postane neučinkovito s tehničkog i ekonomskog stajališta⁵⁴.

60. To se utvrđenje, prema mojem mišljenju, nameće osobito s obzirom na neograničeno trajanje novog uređenja, koje ne omogućava postepeno usklađivanje plaće osoblja koje je u starom sustavu bilo u nepovoljnijem položaju s plaćom dodijeljenom osoblju u povoljnijem položaju, tako da prvi imaju srednjoročno ili čak kratkoročno, a u svakom slučaju nakon predvidljivog razdoblja, pravo na nadoknadu prednosti koje su dodijeljene drugima⁵⁵.

61. U tom pogledu, podsjećam da je Sud već presudio da predmetni cilj ne može opravdati mjera koja, kao u ovom slučaju, trajno zadržava različito postupanje na temelju dobi koje reforma diskriminatornog sustava nastoji ukloniti. Takva mjera, premda može osigurati zaštitu stečenih prava i legitimnih očekivanja u odnosu na službenike koji su u povoljnijem položaju prema ranijem uređenju, nije prikladna za ponovno uspostavljanje nediskriminirajućeg sustava za službenike koji su u nepovoljnijem položaju prema tom ranijem uređenju⁵⁶.

62. Naposljetku, pojašnjavam da argument austrijske vlade prema kojem je Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (Sindikato javne službe, Austrija) dao svoju suglasnost u pogledu pravila navedene reforme ne može dovesti u pitanje prethodnu analizu. Naime, kao i države članice, socijalni partneri trebaju poštovati obveze koje proizlaze iz Direktive 2000/78⁵⁷, iako uloga potonjih može biti središnja pri izradi određenih pravnih pravila⁵⁸.

50 S obzirom na odluku kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i naknadna pojašnjenja tog suda, čini mi se da je u različitim fazama prijelaznog postupka bilo predviđeno više mehanizama radi izbjegavanja mogućeg značajnog smanjenja plaća osoba koje su ponovno klasificirane (osobito, stupanj obično nazvan „zadržavanje” i dvije uzastopne premije zadržavanja, u skladu sa stavicama 6. i 9. članka 169.c izmijenjenog GehG-a). Taj sud pojašnjava da predmetni mehanizmi „ne nastoj[e] nadoknaditi plaće koje su diskriminatorne na temelju dobi, a koje su referentne za prijelazni iznos”.

51 Komisija ističe da „radi zadovoljenja kriterija zaštite legitimnih očekivanja u pogledu određene razine plaća, čini se da je dovoljno zadržati plaću koju su ranije primali. Stoga se može zamisliti da se napredovanje po platnim stupnjevima jednako uskladi za svo [ugovorno osoblje]; međutim, radi poštovanja načela zaštite legitimnih očekivanja, može se [osoblju] koje zbog toga trpi gubitak prihoda isplatiti plaću koju je do tada primalo izdvajanjem iz platnog stupnja u koji je stvarno trebalo biti klasificirano dok ne dosegne stupanj koji odgovara toj plaći. Taj mehanizam svakako zadržava određene učinke ranije diskriminacije, odnosno one koje se odnose na prihode, ali samo *tijekom prijelaznog razdoblja predvidljivog trajanja*” (moje isticanje).

52 Napominjem da se u okviru prethodne reforme iz 2010. austrijski zakonodavac odlučio za pojedinačno ispitivanje svakog slučaja umjesto automatske i općenite ponovne klasifikacije, kao što je to upozorio ÖGB.

53 Ističem da je Republika Austrija usvojila drugačiju metodologiju, za koju je nedavno presuđeno da je u skladu s pravom Unije, u kontekstu sličnom prijelazu u novi sustav plaća također iz 2015. Vidjeti presudu od 14. ožujka 2018., Stollwitzer (C-482/16, EU:C:2018:180, t. 45.) u kojoj je istaknuto da „je austrijski zakonodavac, u okviru postupka donošenja članka 53.a Saveznog zakona o željeznicama iz 2015., poštovao ravnotežu između, s jedne strane, ukidanja diskriminacije na temelju dobi i, s druge strane, zadržavanja stečenih prava u starom pravnom sustavu”.

54 U smislu sudske prakse navedene u točki 54. ovog mišljenja.

55 Vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2014., Specht i dr. (C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, t. 83. do 85.) u kojoj je istaknuto da „[bi došlo] do smanjivanja razlika u plaći odnosno, u određenim slučajevima, do njihovog uklanjanja za nekoliko godina”.

56 Vidjeti presudu od 11. studenoga 2014., Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359, t. 43. i 44.).

57 Suglasnost sindikata prema mojem mišljenju može biti odlučujuća kada se različito postupanje na temelju dobi održava privremeno, ali ne kada se ti učinci nastavljaju trajno.

58 Vidjeti osobito presudu od 19. rujna 2018., Bedi (C-312/17, EU:C:2018:734, t. 68. do 70. i navedena sudska praksa).

63. Stoga, smatram da, unatoč širokoj margini prosudbe priznatoj državama članicama i socijalnim partnerima ne samo pri odabiru cilja utvrđenog u području socijalne politike i politike zapošljavanja, već i pri određivanju mjera za njegovo ostvarenje⁵⁹, austrijski zakonodavac nije mogao razumno smatrati da je donošenje nacionalnih odredbi kao što je članak 169.c izmijenjenog GehG-a u vezi s člankom 94.a izmijenjenog VBG-a primjereno i nužno.

64. S obzirom na sva ova razmatranja, smatram da članke 2. i 6. Direktive 2000/78 treba tumačiti na način da im se protive pravila prema kojima ugovorno osoblje u službi prelazi iz starog diskriminatornog sustava plaća u novi sustav, poput onih iz nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku.

C. Potreba za uplatom novčane naknade ugovornom osoblju u nepovoljnom položaju (prvo pitanje, točka (b))

65. Valja napomenuti da sud koji je uputio zahtjev drugi dio prvog pitanja upućuje u slučaju da Sud najprije presudi da se diskriminacija na temelju dobi nastavlja nacionalnim propisom poput onog u glavnom postupku. S obzirom na potvrdni odgovor koji predlažem na prvi dio prvog pitanja, smatram da će Sud morati odgovoriti na drugi dio tog pitanja.

66. Sud koji je uputio zahtjev u biti želi ovdje znati koje pravne posljedice proizlaze iz utvrđenja da se uređenjem poput onog u ovom slučaju, koji se odnosi na prijelaz ugovornog osoblja u novi sustav plaća i napredovanja, održava povreda načela nediskriminacije. Konkretnije, pita nameće li „pravo Unije, osobito članak 17. Direktive 2000/78” dodjeljivanje novčane naknade⁶⁰ osoblju koje je već u službi, a koje je zbog učinka starog sustava plaća i napredovanja bilo diskriminirano na temelju dobi, s obzirom na prethodne presude Suda⁶¹.

67. Bez izričitog upućivanja na članak 17. Direktive 2000/78, ÖGB tvrdi da, sve dok se pravo Unije ne bude pravilno provodilo, osobe u nepovoljnijem položaju trebaju imati iste prednosti kao i osobe u povoljnijem položaju. Austrijska vlada nije se konkretno očitovala o tom drugom dijelu prvog prethodnog pitanja⁶². Nakon što je u svojim očitovanjima posebno uputila na navedeni članak 17. i smatrala da se u ovom slučaju može dugovati novčana naknada, Komisija naposljetku predlaže da se odgovori da se, zbog toga što sustav nije u skladu s tom direktivom, osoblju u nepovoljnijem položaju trebaju dodijeliti iste prednosti poput onih koje je moglo uživati osoblje u povoljnijem položaju u tom sustavu, u pogledu uzimanja u obzir razdoblja provedenih u službi prije navršene osamnaeste godine života, ali i napredovanja na platnoj ljestvici.

59 Vidjeti osobito presude od 19. srpnja 2017., *Abercrombie & Fitch Italia* (C-143/16, EU:C:2017:566, t. 31. i 46.) kao i od 19. rujna 2018., *Bedi* (C-312/17, EU:C:2018:734, t. 59.).

60 S obzirom na tekst tog pitanja i odgovarajuće dijelove odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, čini mi se da taj sud pita je li austrijski zakonodavac morao predvidjeti novčanu naknadu u samom predmetnom propisu, a ne može li se eventualno utvrditi odgovornost države zbog odsutnosti takve mjere.

61 Taj sud ističe da se austrijski zakonodavac odlučio na „provedbu prijelaza postojećih zaposlenika u novi sustav plaća bez novog pojedinačnog utvrđenja za svakog zaposlenika i na način neutralan u smislu troškova, bez novčane naknade”. Smatra da, za razliku od uređenja povodom kojih su donesene presude od 19. lipnja 2014., *Specht i dr.* (C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005) kao i od 9. rujna 2015., *Unland* (C-20/13, EU:C:2015:561), na temelju kojih su svi zaposleni javni službenici bili potencijalno pogođeni, ovdje je moguće izmjeriti počinjenu diskriminaciju i stoga naknadu koja se treba dodijeliti oštećenim zaposlenicima s obzirom na „kategoriju koju čine oni koji su prethodna razdoblja na radu proveli tek nakon navršene osamnaeste godine života”.

62 Ta vlada je istaknula tu problematiku na raspravi u okviru svoje replike te se ipak detaljno očitovala o drugom pitanju upućenom u povezanom predmetu C-396/17, *Leitner*, o kojem je riječ u mojem mišljenju također iznesenom danas, koje pitanje isto traži tumačenje članka 17. Direktive 2000/78.

68. Iako je moje mišljenje u biti istovjetno konačnom prijedlogu te institucije, ipak smatram da *članak 17. Direktive 2000/78*, koji se navodi u ovom prethodnom pitanju, nije primjeren pravni temelj za odlučivanje o potrebi dodjele novčane naknade diskriminiranim osobama u takvim okolnostima⁶³.

69. Naime, ističem da taj *članak 17.* koji se odnosi na sankcije koje države članice trebaju primijeniti na počinitelje u slučaju povrede nacionalnih odredbi donesenih radi prenošenja te direktive⁶⁴, ne obuhvaća ovaj slučaj, u kojem je riječ o načinu na koji država članica može otkloniti⁶⁵ diskriminaciju koju nije uzrokovala povreda nacionalnih odredbi koju bi trebalo primjereno sankcionirati⁶⁶, već same te nacionalne odredbe nepoštovanjem zahtjeva prava Unije.

70. Smatram da je u ovom slučaju primjerenije pozvati se na odredbe *članka 16. Direktive 2000/78* koji se odnosi na obvezu država članica da izmijene svoja nacionalna pravila radi njihova usklađivanja s načelom nediskriminacije, kao što je to Sud učinio više puta, među kojima nedavno u sličnim kontekstima preinake nacionalnih sustava plaća zbog diskriminacije⁶⁷. Stoga predlažem da se na ovo pitanje odgovori uzimajući u obzir *članak 16. te direktive*⁶⁸.

71. U tom pogledu, Sud je već presudio da iako navedeni *članak 16.* nameće državama članicama da usklade svoje nacionalne propise s pravom Unije, ostavlja im slobodu izbora među različitim mjerama koje im se čine najprimjerenije za okončanje zabranjene diskriminacije. U skladu s tom sudskom praksom, ukidanje diskriminacije na temelju dobi, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, ne podrazumijeva nužno da radnik koji je diskriminiran u ranijem pravnom sustavu automatski ostvaruje pravo retroaktivno na novčanu naknadu, koju čini razlika između plaće koju bi primio da nije bilo diskriminacije i one koju je stvarno primio, ili na povećanje plaće u budućnosti. To je tako samo u slučaju da, i u razdoblju dok, nacionalni zakonodavac nije donio mjere kojima se ponovno uspostavlja jednako postupanje. Naime, u tom slučaju poštovanje načela jednakosti može se postići jedino davanjem osobama koje se nalaze u nepovoljnijem položaju istih prednosti koje imaju osobe u privilegiranom položaju, a taj sustav, uslijed nepravilne primjene prava Unije, ostaje jedini valjani referentni sustav⁶⁹.

72. Međutim, predmetni propis prema mojem mišljenju odgovara tom potonjem slučaju, jer zbog razloga navedenih u okviru prvog prethodnog pitanja, točke (a)⁷⁰ smatram da mjere koje je donio austrijski zakonodavac radi prijelaza ugovornog osoblja u službi u novi sustav plaća i naknada ne omogućavaju ponovno uspostavljanje jednakog postupanja u korist osoblja koje je u starom sustavu bilo u nepovoljnijem položaju⁷¹. Budući da novi propis zadržava diskriminatorne učinke prethodnog

63 Iako ne zaboravljam da je Sud na navedeni *članak 17.* uputio u svojoj presudi od 19. lipnja 2014., *Specht i dr. (C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, t. 87. i t. 4. izreke)* u odgovoru na četvrto pitanje koje mu je upućeno u tom predmetu, navedenoj u obrazloženju odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku koje se odnosi na pitanje koje se ovdje razmatra.

64 Navedeni *članak 17.* pojašnjava da te sankcije „mogu uključivati isplatu odštete žrtvi”, ali „moraju biti djelotvorne, proporcionalne i odvratajuće”.

65 Ističem da se radi o državi kao zakonodavcu, iako je u ovom slučaju i poslodavac dotičnih osoba.

66 Kao što je to bilo glavno pitanje na primjer u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 25. travnja 2013., *Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, t. 73.)*.

67 Vidjeti osobito presude od 28. siječnja 2015., *Starjakob (C-417/13, EU:C:2015:38, t. 41. do 43., u kojoj Sud jasno razlikuje ciljeve članka 16. odnosno 17. direktive 2000/78 i proglašava da potonji nije mjerodavan za odgovor na pitanje, slično ovome, upućenom u navedenom predmetu); od 9. rujna 2015., Unland (C-20/13, EU:C:2015:561, t. 48.) kao i od 14. ožujka 2018., Stollwitzer (C-482/16, EU:C:2018:180, t. 28. i sljedeće).*

68 Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, Sud može, u duhu suradnje i radi davanja korisnog odgovora sudu koji je uputio zahtjev, uzeti u obzir pravila prava Unije na koja se on nije pozvao u svojem prethodnom pitanju (vidjeti osobito presudu od 7. kolovoza 2018., *Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, t. 34. i navedenu sudsku praksu*).

69 Vidjeti osobito presude od 28. siječnja 2015., *Starjakob (C-417/13, EU:C:2015:38, t. 44. do 49. i navedena sudska praksa)* kao i od 14. ožujka 2018., *Stollwitzer (C-482/16, EU:C:2018:180, t. 28. do 34.)*.

70 Vidjeti točku 41. i sljedeće ovog mišljenja.

71 Odnosno osoblje prema kojem se postupalo nepovoljnije u okviru tog starog sustava u pogledu uzimanja u obzir razdoblja provedenih na radu prije navršene osamnaeste godine života radi utvrđivanja njihove plaće i napredovanja.

propisa⁷², poštovanje načela jednakog postupanja podrazumijeva da se tim osobama dodijele iste prednosti poput onih koje je uživalo ugovorno osoblje koje je u starom sustavu bilo u povoljnijem položaju, u pogledu uzimanja u obzir razdoblja provedenih u službi prije navršene osamnaeste godine života i napredovanja na platnoj ljestvici⁷³. Konkretnije, prethodno navedenu sudsku praksu shvaćam na način da ponovno uspostavljanje jednakog postupanja može dovesti do dodjeljivanja novčane naknade osoblju u nepovoljnijem položaju ako ponovna ravnoteža u njihovu korist nije postignuta što prije⁷⁴ na bilo koji drugi primjereni način za osiguranje potrebnog usklađivanja na temelju prava Unije.

73. Prema mojem mišljenju, u tom smislu valja tumačiti članak 16. direktive 2000/78 radi davanja korisnog odgovora u pogledu drugog dijela prvog prethodnog pitanja.

D. Dopusštenost novog sustava plaća i napredovanja s obzirom na pravo na djelotvornu sudsku zaštitu (prvo pitanje, točka (c))

74. Najprije ističem da je prvo pitanje, točka (c) upućeno samo u slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, točku (a), odnosno ako Sud presudi da nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku više ne povrjeđuje pravo Unije jer je okončao diskriminaciju na temelju dobi koja je bila prethodno utvrđena. Budući da, suprotno tomu, predlažem potvrdni odgovor na prvo pitanje, točku (a), smatram da se Sud neće trebati očitovati na ovo pitanje. Ipak, radi iscrpnosti, izložiti ću nekoliko razmatranja u tom pogledu.

75. Ovim pitanjem⁷⁵, Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud) želi znati treba li pravo Unije, a osobito članak 47. Povelje, tumačiti na način da se temeljnom pravu na djelotvornu sudsku zaštitu protiv nacionalni propis koji predviđa da se stari sustav plaća i napredovanja, za koji je presuđeno da je diskriminatoran, ne može više primjenjivati u svim postupcima, u tijeku ili budućim⁷⁶, i da se prijelaz ugovornog osoblja koje je već u službi u novi sustav vrši samo na temelju plaće isplaćene za mjesec u kojem dolazi do prijelaza⁷⁷. Taj sud smatra da je takav propis u skladu s pravom Unije, zato što „članak 47. stavak 1. Povelje zahtijeva jedino sudski postupak u okviru kojeg se mogu poduzeti primjerene i navedene mjere za utvrđivanje i okončanje povrede prava u predmetnom slučaju”.

72 Kao što je to bio slučaj, radi usporedbe, s nacionalnim propisom o kojem je riječ u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 28. siječnja 2015., Starjakob (C-417/13, EU:C:2015:38, vidjeti posebno t. 48.) i protivno onom o kojem je riječ u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 14. ožujka 2018., Stollwitzer (C-482/16, EU:C:2018:180, vidjeti posebno t. 31. do 34.).

73 Ističem da se ova situacija razlikuje od onih povodom kojih su donesene dvije presude koje navodi sud koji je uputio zahtjev na način da u tim predmetima, za razliku od ovog, nije bilo moguće odrediti kategoriju osoba koje su na temelju predmetnog nacionalnog propisa bile u povoljnijem položaju, tako da nije bilo valjanog referentnog sustava (vidjeti presude od 19. lipnja 2014., Specht i dr., C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, t. 81. i 93. do 97. kao i od 9. rujna 2015., Unland, C-20/13, EU:C:2015:561, t. 47.).

74 Vidjeti po analogiji presudu od 21. lipnja 2007., Jonkman i dr. (C-231/06 do C-233/06, EU:C:2007:373, t. 38. i navedena sudska praksa), u kojoj se pojašnjava da, nakon donošenja presude povodom zahtjeva za prethodnu odluku iz koje proizlazi neusklađenost nacionalnog propisa s pravom Unije, na tijelima predmetne države članice je da poduzmu mjere prikladne da se osigura poštovanje prava Unije na njihovu državnom području, i da, iako zadržavaju diskrecijsku ovlast u pogledu pitanja koje mjere treba poduzeti, *ta tijela moraju osigurati da se nacionalno pravo brzo uskladi s pravom Unije* i da se postigne puni učinak prava koja ono dodjeljuje zainteresiranim osobama. Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:38, t. 119.).

75 Napominjem da je u sličnom pravnom kontekstu zatraženo i tumačenje članka 47. Povelje, drugim i četvrtim prethodnim pitanjem upućenima u povezanom predmetu C-396/17, Leitner, o kojem je riječ u mojem mišljenju također iznesenom danas.

76 U ovom slučaju, na temelju članka 100. stavka 70. točke 3. VBG-a iz 2016. (vidjeti također bilješku 23. ovog mišljenja).

77 Ovdje proizlazi iz članka 169.c stavaka 1. do 2.a izmijenjenog GehG-a u vezi s člankom 94.a izmijenjenog VBG-a da je ugovorno osoblje u službi na dan 11. veljače 2015. ponovno klasificirano u novi sustav „samo na temelju njihove ranije plaće” s obzirom na „prijelazni iznos” koji odgovara plaći isplaćenoj za „veljaču 2015. (prijelazni mjesec)” i stoga utvrđenoj na temelju starog sustava. Na temelju tog stavka 2.a, „isključeno je ispitivanje pravilnosti [navedene] plaće u pogledu njezina temelja i njezina iznosa” te je naknadni ispravak moguć samo u slučaju materijalnih i očitih pogrešaka prilikom unosa podataka.

76. Suprotno tomu, ÖGB tvrdi da retroaktivno ukidanje čimbenika napredovanja koji su se primjenjivali do usvajanja sporne reforme⁷⁸ oduzima dotičnim osobama mogućnost da neovisni sud nadzire zakonitost plaće koja je od tada uzeta kao temelj za ponovnu klasifikaciju⁷⁹ i stoga lišava zainteresirane osobe prava na djelotvoran pravni lijek utvrđen člankom 47. Povelje⁸⁰. Austrijska vlada nije se očitovala o tom pitanju⁸¹. Komisija pak podredno smatra da navedeni članak 47. treba, ako je potrebno, tumačiti na način mu se ne protive te nacionalne odredbe. I ja dijelim to mišljenje zbog sljedećih razloga.

77. Najprije smatram da je nesporno da se ovaj predmet odnosi na situaciju u kojoj je država članica provela pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje tako da je savezni zakonodavac bio dužan poštovati temeljna prava zajamčena njezinim člankom 47., a posebno pravo pojedinca da uživa djelotvornu sudsku zaštitu ovlasti koje mu Unija dodjeljuje⁸². Ističem da je takva zaštita uostalom izrijekom predviđena i u Direktivi 2000/78⁸³ koja je izričito prenesena u skladu s propisom o kojem je ovdje riječ⁸⁴.

78. Osim toga, podsjećam da svaka država članica ima određenu autonomiju u tom području, koja joj omogućava da odredi postupovna pravila za sudske tužbe namijenjene zaštiti prava koja pojedinci izvode iz prava Unije, pod uvjetom da ta pravila poštuju dva ograničenja utvrđena ustaljenom sudskom praksom, odnosno načelo ekvivalentnosti i načelo djelotvornosti⁸⁵. Kao što je to već istaknuto, zahtjevi koji proizlaze iz članka 47. Povelje, a koje je Sud mogao utvrditi, ograničeni su i ovise o više čimbenika te se osobito čini da pravo na djelotvoran pravni lijek ne podrazumijeva da je u svim okolnostima potrebno da nadležni nacionalni sudovi mogu preinačiti pobijane odluke u pogledu svih elemenata na kojima se one temelje⁸⁶.

79. Nadalje, zbog veza koje postoje između članka 47. prvog stavka Povelje i članka 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁸⁷, valja uzeti u obzir sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava o toj potonjoj odredbi⁸⁸. Međutim, iz te sudske prakse proizlazi da pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom treba omogućiti pojedincima da se pozovu na prava i slobode utvrđene navedenom konvencijom, pri čemu se pojašnjava da to pravo državama određuje obvezu čiji se opseg razlikuje ovisno o naravi prigovora podnositelja i da djelotvornost pravnog lijeka ne ovisi o izvjesnosti ishoda povoljnog za zainteresiranu osobu⁸⁹.

78 Odnosno, u austrijskom pravu, „referentni datum radi napredovanja” koji se primjenjivao kao mjerodavni kriterij u starom sustavu plaće i napredovanja.

79 Odnosno, ovdje, plaća isplaćena za veljaču 2015. ÖGB navodi da su različite tužbe koje su u tom pogledu podnijeli javni službenici odbijene jer se stare odredbe više nisu primjenjivale, iako je pojasnio da mu nisu poznate odluke o tužbama koje je podnijelo ugovorno osoblje, kao u glavnom postupku.

80 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je u glavnom postupku Republika Austrija, s druge strane, u svojstvu tuženika tvrdila da „ni pravo na zakonom ustanovljeni sud ni [pravo] na djelotvornu sudsku zaštitu (članak 47. Povelje) nisu povrijeđeni”, tvrdeći da „[t]a načela čine jamstva ili temeljna postupovna prava jasnog sadržaja, koja pretpostavljaju postojanje materijalnog prava ali ne uključuju pravo na pozitivnu odluku u pogledu merituma”.

81 Suprotno tomu, iznijela je svoje stajalište u pogledu drugog pitanja upućenog u povezanom predmetu C-396/17, Leitner, koji također upućuje na članak 47. Povelje.

82 Vidjeti po analogiji presude od 17. travnja 2018., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, t. 49.) kao i od 13. rujna 2018., UBS Europe i dr. (C-358/16, EU:C:2018:715, t. 51. i 52.).

83 Vidjeti uvodnu izjavu 29. i sljedeće kao i članak 9. stavak 1. Direktive 2000/78.

84 Vidjeti članak 169.c stavak 2.c prvu rečenicu izmijenjenog GehG-a.

85 U skladu s tom sudskom praksom, navedena pravila „ne smiju biti nepovoljnija od onih koja se odnose na slična pravna sredstva u internom pravu (načelo ekvivalentnosti) niti uređena na način da učine praktično nemogućim ili pretjerano otežanim izvršavanje prava dodijeljenih pravnim poretkom Unije (načelo djelotvornosti)” (vidjeti osobito presudu od 26. rujna 2018., Belastingdienst/Toeslagen (suspenzivni učinak žalbe), C-175/17, EU:C:2018:776, t. 39.).

86 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, t. 77. do 80., 91. i 102. do 107. kao i tamo navedena presuda i mišljenja) u kojem je osobito istaknuto da „[o]pseg i dubina sudskog nadzora koje zahtijeva načelo djelotvornosti ovise o sadržaju i naravi relevantnih načela i pravila prava Unije koja su provedena pobijanom nacionalnom odlukom” (t. 102.).

87 Konvencija potpisana u Rimu 4. studenoga 1950.

88 Vidjeti osobito moje mišljenje u predmetu Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, t. 70. i 71.) kao i presudu od 26. rujna 2018., Belastingdienst/Toeslagen (suspenzivni učinak žalbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, t. 35.).

89 Vidjeti osobito ESLJP, 13. prosinca 2012., De Souza Ribeiro protiv Francuske (CE:ECHR:2012:1213JUD002268907, t. 79.) kao i ESLJP, 13. travnja 2017., Tagayeva i dr. protiv Rusije (CE:ECHR:2017:0413JUD002656207, t. 618.).

80. U ovom slučaju, napominjem da je u okviru novog austrijskog sustava plaća i napredovanja opseg materijalnog nadzora, koji nadležni nacionalni sudovi mogu provoditi u pogledu „prijelaznog iznosa” koji određuje ponovnu klasifikaciju dotičnog ugovornog osoblja⁹⁰, smanjen⁹¹. Naime, taj se nadzor može odnositi samo na netočnosti koje proizlaze iz pogrešaka prilikom unosa relevantnih podataka⁹², a ne na moguću nepravilnost u izračunu plaće na kojoj se temelji navedeni iznos napravljenom na temelju starog sustava plaća.

81. Međutim, kao što to ističu sud koji je uputio zahtjev i Komisija, sve osobe na koje sporna reforma utječe, odnosno ugovorno osoblje koje je već u službi, a koje je u starom sustavu bilo u povoljnijem ili nepovoljnijem položaju, raspolažu pravnim lijekovima koji im omogućavaju nadziranje zakonitosti sustava na temelju kojeg prelaze u novi sustav plaća i napredovanja⁹³. Taj sudski nadzor valjanosti predmetnih pravila može se vršiti osobito u pogledu zahtjeva prava Unije⁹⁴ tako da se može otkriti moguća neusklađenost reforme s tim zahtjevima. Tužba koja je podnesena u glavnom postupku⁹⁵ koji je doveo do ovog zahtjeva za prethodnu odluku uostalom ukazuje na postojanje i djelotvornost tih pravnih lijekova. Zainteresirane osobe stoga mogu pokrenuti postupak pred austrijskom sudovima kako bi ostvarile prava koja izvode iz prava Unije, u okolnostima koje su prema mojem mišljenju u skladu s prethodno navedenim sadržajem temeljnog prava na djelotvoran pravni lijek u smislu članka 47. Povelje, te posebno omogućavaju osiguranje poštovanja obveza koje proizlaze iz Direktive 2000/78.

82. Posljedično, u slučaju da se Sud očituje na prvo pitanje, točku (c), predlažem da se na njega odgovori da članak 47. Povelje treba tumačiti na način mu se ne protive nacionalne odredbe poput onih navedenih u ovom pitanju.

E. Raznolikost uzimanja u obzir prethodnih razdoblja provedenih na radu (drugo pitanje)

83. Svojim posljednjim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati treba li pravo Unije, osobito članak 45. UFEU-a, članak 7. stavak 1. Uredbe br. 492/2011 kao i članke 20. i 21. Povelje, tumačiti na način da im se protivi propis države članice poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku koji predviđa da se prethodna razdoblja koja je član ugovornog osoblja u javnoj službi proveo na radu uzimaju u obzir, radi klasifikacije i napredovanja tog člana ugovornog osoblja, različito prema svojstvu ranijeg poslodavca, odnosno u cijelosti kad je taj rad obavljen kod teritorijalne jedinice države članice EGP-a ili sličnog tijela javnog sektora, ili samo djelomično u ostalim slučajevima⁹⁶.

84. U tom pogledu, ÖGB ističe da se propis te vrste protivi načelu jednakog postupanja između domaćih državljana i državljana drugih država članica, a da nije pojasnio elemente koji čine tu navodnu diskriminaciju i tvrdi da ona nije opravdana nikakvim legitimnim razlogom. Suprotno tomu, austrijska vlada i Komisija tvrde da se pravu Unije ne protivi takav propis. Slažem se s potonjim stajalištem zbog sljedećih razloga.

90 Vidjeti sadržaj odredbi naveden u bilješki 77. ovog mišljenja.

91 Kao što je ograničen i predmet osporavanja iste naravi koja se mogu prethodno podnijeti nadležnim upravnim tijelima.

92 Čini mi se da je cilj tog ograničenja omogućavanje automatskog prijelaza u novi sustav i izbjegavanje gomilanja mogućih tužbi s obzirom na plaću koja se primjenjuje kao temelj, a koje bi mogle podnijeti ne samo osobe koje su u starom sustavu bile u nepovoljnijem položaju, već i one u povoljnijem položaju.

93 Podsjećam da je Sud već istaknuo važnost, u pogledu sudskog nadzora koji jamči članak 47. Povelje, da nacionalni sud može nadzirati zakonitost odluke koja se pred njim pobija (vidjeti osobito presudu od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, t. 56., 59., 84. i 89.).

94 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se taj nadzor vrši i u pogledu ustavnog prava.

95 Kao i druge sudske tužbe koje je podnio ÖGB (vidjeti bilješku 79. ovog mišljenja).

96 Konkretnije, u ovom slučaju, članak 26. izmijenjenog VBG-a predviđa u stavku 2. da staž u sustavu plaća treba uračunati u cijelosti prethodna razdoblja koja je član ugovornog osoblja proveo na radu „u okviru radnog odnosa s teritorijalnom jedinicom ili općinom države članice Europskog gospodarskog prostora, Republike Turske ili Švicarske Konfederacije”, „tijelom Europske unije ili međuvladinom organizacijom čija je [Republika] Austrija članica”, ili drugim sličnim tijelom. Suprotno tomu, iz stavka 3. istog članka proizlazi da se prethodna razdoblja provedena na radu kod drugih kategorija poslodavaca uzimaju u obzir samo do ukupno deset godina i pod uvjetom da se profesionalna djelatnost ili stručna praksa u upravi smatraju relevantnima.

85. Najprije, kada je riječ o „članku 20. i sljedećim člancima Povelje” o jednakosti pred zakonom i nediskriminaciji, koji mi se čine tek kao dopuna drugim odredbama navedenim u ovom prethodnom pitanju⁹⁷, ističem da članak 52. stavak 2. Povelje određuje da se prava koja su njome izričito priznata i koja su predviđena u Ugovorima, među kojima se nalazi i sloboda kretanja radnika zajamčena člankom 45. UFEU-a, ostvaruju pod uvjetima i u granicama određenima potonjim instrumentima. Iz toga slijedi da je za odgovor na upućeno pitanje dovoljna analiza članka 45.⁹⁸

86. Zatim, podsjećam da članak 45. stavak 2. UFEU-a određuje da sloboda kretanja radnika podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja. Iz sudske prakse Suda proizlazi da članak 7. stavak 1. Uredbe br. 492/2011 predstavlja poseban izraz te zabrane u specifičnom području uvjeta rada i zapošljavanja tako da te dvije odredbe treba tumačiti na isti način⁹⁹.

87. Kao što to navode sud koji je uputio zahtjev i Komisija, stavak 4. navedenog članka 45. određuje da se odredbe tog članka ne primjenjuju na zapošljavanje u javnim službama¹⁰⁰, ali smatram da se ta iznimka ne može primijeniti u ovom slučaju, s obzirom na to da predmetni propis ne ograničava pristup takvim zapošljavanjima samo na austrijske državljane i da mi se čini da se glavni postupak odnosi na osobe koje su već primljene na rad u okviru austrijske javne službe¹⁰¹.

88. Sud je ustaljeno presuđivao da načelo jednakog postupanja iz članka 45. UFEU-a i iz članka 7. Uredbe br. 492/2011 zabranjuje ne samo izravnu diskriminaciju koja se očito temelji na državljanstvu nego i sve neizravne oblike diskriminacije koji, uz primjenu drugih kriterija razlikovanja, u stvarnosti dovode do istog rezultata¹⁰².

89. U ovom slučaju, smatram da se postojanje izravne diskriminacije može jednostavno otkloniti, s obzirom na to da sporni propis ne uzrokuje različito postupanje na temelju državljanstva dotičnog ugovornog osoblja¹⁰³. Naime, prethodna razdoblja provedena radu ne uzimaju se u obzir u cijelosti ili samo djelomično ovisno o tome jesu li dotične osobe austrijski ili strani državljani, već ovisno o tome jesu li ta razdoblja provedena kod jednog od tijela javnog sektora koja je naveo savezni zakonodavac ili kod poslodavca bilo koje druge kategorije.

97 U obrazloženju svog rješenja o tom pitanju, sud koji je uputio zahtjev uglavnom upućuje na članak 45. UFEU-a i članak 7. Uredbe br. 492/2011, dodajući da „smatra da zakonitost [...] razlike [poput one o kojoj je riječ] treba ispitati u kontekstu načela jednakosti ukorijenjenog u pravu Unije (članak 20. Povelje)”.

98 U tom smislu vidjeti presude od 4. srpnja 2013., Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, t. 39. i 41.) kao i od 7. travnja 2016., ONEm i M. (C-284/15, EU:C:2016:220, t. 33. i 34.).

99 Vidjeti osobito presudu od 5. prosinca 2013., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799, t. 23. i navedena sudska praksa) kao i, po analogiji, kada je riječ o stavku 2. istog stavka 7., presudu od 15. prosinca 2016., Depesme i dr. (C-401/15 do C-403/15, EU:C:2016:955, t. 34. i 35.).

100 Pojam definiran osobito u presudi od 10. rujna 2014., Haralambidis (C-270/13, EU:C:2014:2185, t. 43. i sljedeće), iz koje u biti proizlazi da činjenica da dužnosti podrazumijevaju javne ovlasti i očuvanje općih državnih interesa opravdava da se države članice mogu te dužnosti učiniti dostupnima samo svojim građanima.

101 Međutim, odstupanje iz članka 45. stavka 4. UFEU-a, tumačeno usko, odnosi se samo na pristup državljana drugih država članica određenim dužnostima u javnoj službi i ne može izuzeti radnika, jednom kad je primljen u službu u javnoj upravi države članice, od primjene odredbi stavaka 1. do 3. tog članka (vidjeti osobito presude od 6. listopada 2015., Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, t. 31. i 32. kao i od 22. lipnja 2017., Bechtel, C-20/16, EU:C:2017:488, t. 34. i 35.).

102 Vidjeti osobito presude od 5. veljače 2015., Komisija/Belgija (C-317/14, EU:C:2015:63, t. 23.) kao i od 2. ožujka 2017., Eschenbrenner (C-496/15, EU:C:2017:152, t. 35.).

103 Komisija pravilno ističe da se drugo prethodno pitanje odnosi na svo osoblje na koje se primjenjuje novi sustav, dok je prvo prethodno pitanje usmjereno na položaj osoblja koje je već bilo u službi prilikom stupanja na snagu tog sustava.

90. Kada je riječ o mogućem postojanju neizravne diskriminacije, podsjećam da propis države članice, iako se primjenjuje bez obzira na državljanstvo, treba smatrati neizravno diskriminatornim u smislu prethodno navedenih odredbi prava Unije, ako po samoj svojoj prirodi može više naštetiti radnicima migrantima nego domaćim radnicima i ako stoga postoji opasnost da radnike migrante stavlja u osobito nepovoljan položaj, osim ako je objektivno opravdan i proporcionalan cilju koji želi postići¹⁰⁴.

91. U ovom slučaju, kriterij na temelju kojeg dolazi do spornog različitog postupanja se može prikazati kao pitanje je li dotični član ugovornog osoblja obavio svoj prethodni rad, čije uzimanje u obzir traži, u javnoj službi ili u privatnom sektoru, neovisno o državi članici u kojoj ga je obavio¹⁰⁵. Međutim, smatram da takav kriterij razlikovanja, koji se temelji na svojstvu, a ne na mjestu tog rada, ne može, s obzirom na svoju neutralnost u zemljopisnom pogledu, više oštetiti radnike drugih država članica nego austrijske radnike. On stoga ne može staviti u nepovoljniji položaj tu prvu kategoriju osoba i tako uzrokovati neizravnu diskriminaciju. S obzirom na prethodno navedeno, dodajem da se odredba o kojoj je riječ u glavnom postupku ne može smatrati sličnom onoj povodom koje je donesena presuda na koju se ÖGB odlučio pozvati u prilog svom prigovoru koji je predmet ovog prethodnog pitanja¹⁰⁶.

92. Nadalje, budući da predmetni propis izričito predviđa da se prethodna razdoblja provedena na radu u javnom sektoru na državnom području država članica EGP-a uzimaju u obzir na isti način kao i ona provedena na austrijskom državnom području¹⁰⁷, smatram da on u tom pogledu ne postavlja prepreku slobodi kretanja radnika iz članka 45. UFEU-a. Naime, s jedne strane, taj propis ne ometa ulazak radnika iz drugih država članica u austrijsku javnu službu, s obzirom na to da se njihov staž uzima u obzir pod istim uvjetima kao i austrijskim radnicima i, s druge strane, navedenim propisom se ne sprječava ili odvraća austrijske radnike da stupe na tržište rada druge države članice¹⁰⁸.

93. *Podredno*, u slučaju da Sud ipak odluči da postoji neizravna diskriminacija ili prepreka s obzirom na nacionalni propis poput onog koji se primjenjuje u glavnom postupku, podsjećam da prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, s jedne strane, nejednako postupanje koje se neizravno temelji na državljanstvu nije zabranjeno pod uvjetom da je objektivno opravdano i proporcionalno cilju kojem teži i, s druge strane, prepreka slobodi kretanja radnika se također može proglasiti sukladnom pravu Unije pod istim uvjetima¹⁰⁹.

94. Međutim, takav bi se propis prema mojem mišljenju mogao valjano opravdati postizanjem legitimnog cilja. Naime, kao što ističe austrijska vlada, Sud je već više puta priznao da činjenica nagrađivanja iskustva stečenog u predmetnom sektoru, koja radnika stavlja u položaj da bolje obavlja svoje obveze, predstavlja legitiman cilj politike plaća, iz čega proizlazi da su poslodavci stoga načelno¹¹⁰ slobodni uzeti u obzir samo takva ranije provedena razdoblja na radu prilikom utvrđivanja

104 Vidjeti osobito presude od 2. ožujka 2017., Eschenbrenner (C-496/15, EU:C:2017:152, t. 36. i 37.) kao i od 22. lipnja 2017., Bechtel (C-20/16, EU:C:2017:488, t. 39.).

105 Vidjeti, po analogiji, moje mišljenje u predmetu Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2018:627, t. 30. i 31.).

106 Odnosno presuda od 5. prosinca 2013., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799), u skladu s kojom su članak 45. UFEU-a i članak 7. stavak 1. Uredbe br. 492/2011 protumačeni na način da se „protive nacionalnom zakonodavstvu prema kojem se, radi utvrđivanja referentnog datuma za potrebe napredovanja zaposlenika neke jedinice regionalne ili lokalne samouprave u više platne razrede njihove kategorije, razdoblja neprekinutog rada kod te jedinice uzimaju u obzir u cijelosti, dok se svako drugo razdoblje rada u obzir uzima samo djelomično” (t. 45.). Sud je osobito istaknuo da propis o kojem je riječ u tom predmetu može staviti u nepovoljniji položaj radnike iz drugih država članica s obzirom na veliku vjerojatnost da su stekli radno iskustvo izvan Austrije prije nego što su stupili u službu savezne zemlje Salzburg (vidjeti t. 28.). Takve povezanosti s određenom državom članicom nema u ovom predmetu.

107 Vidjeti po analogiji mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Stollwitzer (C-482/16, EU:C:2017:893, t. 32.) kao i presudu od 14. ožujka 2018., Stollwitzer (C-482/16, EU:C:2018:180, t. 46.).

108 Pojašnjavam da, u oba slučaja, okolnost prema kojoj radnici koji „ulaze” ili „izlaze” mogu, nakon što su ostvarili svoju slobodu kretanja, ostvariti pravo na uvjete rada, osobito na plaću ili na pravila o uzimanja u obzir staža, koji su manje povoljni od onih koji postoje u državi iz koje dolaze, ne dovodi u pitanje tu analizu, s obzirom na to da im članak 45. UFEU-a ne jamči pravo na odlazak unutar Unije koji neće utjecati na njihovu socijalnu situaciju. U tom pogledu vidjeti također moje mišljenje u predmetu Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2018:627, t. 47. i sljedeće).

109 Vidjeti osobito presudu od 7. ožujka 2018., DW (C-651/16, EU:C:2018:162, t. 31.).

110 Pod uvjetom da diskriminacija na temelju dobi nije uvedena pod izlikom tog legitimnog cilja (vidjeti osobito presudu od 18. lipnja 2009., Hütter, C-88/08, EU:C:2009:381, t. 47.).

plaća¹¹¹. Stoga je prema mojem mišljenju u skladu s pravom Unije da se propisom o kojem je ovdje riječ daje prednost posebno radnom iskustvu stečenom u javnom sektoru u odnosu na ono stečeno u privatnom sektoru, radi određivanja klasifikacije u stupnjevima i, stoga, plaće ugovornog osoblja u javnoj službi.

95. U pogledu proporcionalnosti mjera koje je donio austrijski zakonodavac, samo ću istaknuti da, i dalje podredno, s jedne strane, države članice imaju široku marginu prosudbe u definiranju mjera kojima se može ostvariti određeni cilj u području socijalne politike i zapošljavanja¹¹² i, s druge strane, ne čini mi se da su mjere takve vrste neprimjerene ili da prelaze ono što je nužno¹¹³ za postizanje prethodno navedenog legitimnog cilja¹¹⁴.

96. Posljedično, predlažem da se na posljednje pitanje suda koji je uputio zahtjev odgovori da članak 45. UFEU-a i članak 7. stavak 1. Uredbe br. 492/2011 treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis koji radi klasifikacije i napredovanja člana ugovornog osoblja u javnoj službi predviđa da se u cijelosti uzimaju u obzir samo prethodna razdoblja koja je proveo na radu u službi teritorijalne jedinice države članice EGP-a ili drugih sličnih tijela javnog sektora.

V. Zaključak

97. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud, Austrija) odgovori na sljedeći način:

1. Članke 2. i 6. Direktive 2000/78/EZ Vijeća od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji, radi uzimanja u obzir razdoblja provedenih na radu prije navršene osamnaeste godine života, sustav plaća za koji je presuđeno da je diskriminatoran na temelju dobi zamjenjuje novim sustavom plaća, ali predviđa da se prijelaz svih osoba koje su već u službi, u taj novi sustav, vrši određivanjem njihove prve klasifikacije u tom novom sustavu na temelju plaće isplaćene za određeni mjesec i izračunate u skladu sa starim sustavom, tako da se održavaju financijski učinci diskriminacije na temelju dobi.
2. Članak 16. Direktive 2000/78 treba tumačiti na način da, u slučaju poput onog u glavnom postupku u kojem sustav koji ukida diskriminaciju na temelju dobi na način koji je u skladu s onim što predviđa ta direktiva još nije usvojen, ponovno uspostavljanje jednakog postupanja podrazumijeva da se osobama koje su u starom sustavu bile u nepovoljnijem položaju dodijele iste prednosti poput onih koje su mogle uživati osobe u povoljnijem položaju u tom sustavu, ne samo u pogledu uzimanja u obzir razdoblja provedenih u službi prije navršene osamnaeste godine života, već i napredovanja na platnoj ljestvici.
3. Članak 45. UFEU-a i članak 7. stavak 1. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis koji predviđa da se radi klasifikacije i napredovanja ugovornog osoblja u javnoj službi prethodna razdoblja provedena na radu uzimaju u obzir u cijelosti kada su ih zainteresirane

111 Vidjeti osobito presude od 19. lipnja 2014., Specht i dr. (C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, t. 48.) kao i od 14. ožujka 2018., Stollwitzer (C-482/16, EU:C:2018:180, t. 39. i 40.).

112 Vidjeti osobito mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Stollwitzer (C-482/16, EU:C:2017:893, t. 28. do 29. i navedena sudska praksa) kao i presudu od 14. ožujka 2018., Stollwitzer (C-482/16, EU:C:2018:180, t. 45).

113 U skladu s kriterijima testa proporcionalnosti koji Sud dosljedno primjenjuje u tom području (vidjeti osobito presude od 14. prosinca 2016., Bragança Linares Verruga i dr., C-238/15, EU:C:2016:949, t. 44. i sljedeće kao i od 7. ožujka 2018., DW, C-651/16, EU:C:2018:162, t. 31.).

114 U tom pogledu, austrijska vlada ističe, prema mojem mišljenju pravilno, da je odabrani kriterij razlikovanja primjeren djelatnosti u javnoj službi, s obzirom na to da ona obično zahtijeva određenu razinu odanosti, pouzdanosti i osobnog integriteta.

osobe ostvarile u službi teritorijalne jedinice države članice Europskog gospodarskog prostora ili drugih sličnih tijela javnog sektora, dok se ta razdoblja u drugim slučajevima uzimaju u obzir samo djelomično.