



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
PAOLA MENGOZZIJA,  
predstavljeni 21. julija 2016<sup>1</sup>

**Zadeva C-258/15**

**Gorka Salaberria Sorondo**

**proti**

**Academia Vasca de Policía y Emergencias (Predlog za sprejetje predhodne odločbe,**

**ki ga je vložilo Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (višje sodišče Baskovske avtonomne skupnosti, Španija))**

„Predhodno odločanje — Enako obravnavanje pri zaposlovanju in delu — Diskriminacija na podlagi starosti — Direktiva 2000/78/ES — Starostna meja 35 let za sodelovanje na natečaju za zaposlitev v baskovski avtonomni policijski enoti — Fizične sposobnosti — Bistvena in odločilna zahteva za neki poklic — Cilj zagotoviti operativno usposobljenost in dobro delovanje policije — Cilj zagotoviti primerno dobo zaposlenosti pred upokojitvijo — Cilj v zvezi z zahtevo glede usposobljenosti — Sorazmernost“

### I – Uvod

1. Directora General de la Academia Vasca de Policía y Emergencias (generalna direktorica baskovske akademije za policijo in izredne razmere, Španija) je z odločbo z dne 1. aprila 2014<sup>2</sup> objavila obvestilo o natečaju za zaposlitev policista v prvem nazivu (Escala Básica) pri Ertzaintza (baskovska policija). Iz dela 2, odstavek 1, točka (c), te odločbe izhaja, da se kandidati pripustijo k natečaju, le če so ob vpisu stari od 18 do 35 let.

2. Gorka Salaberria Sorondo, ki je starejši od 35 let, se je prijavil na natečaj. Najprej je bil izključen, nazadnje pa je bil k sodelovanju pripuščen s pridržkom, dokler se ne odloči o ničnostni tožbi, ki jo je vložil zoper del 2, odstavek 1, točka (c), odločbe z dne 1. aprila 2014 o objavi natečaja.<sup>3</sup>

3. Policijska enota, za katero se organizira natečaj za zaposlitev, je del policije Baskovske avtonomne skupnosti. V Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (sistemski zakon št. 2/1986 o varnostnih organih), z dne 13. marca 1986 (v nadaljevanju: sistemski zakon št. 2/1986)<sup>4</sup> so opredeljene naloge državnih varnostnih organov, policijskih enot avtonomnih skupnosti in lokalnih policijskih enot. Kar zadeva avtonomne skupnosti, člen 38(1) sistema zakona št. 2/1986 določa, da njihove policijske enote na podlagi svojih pristojnosti „[skrbijo] za spoštovanje predpisov in posameznih odredb, ki jih izdajo organi avtonomne skupnosti, [nadzirajo in varujejo] osebe, institucije, stavbe, ustanove in enote samostojne skupnosti in njenih uprav, s čimer zagotavljajo normalno delovanje služb in varnost uporabnikov njihovih storitev, [nadzirajo] dejavnosti, za katere velja zakonodaja

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — *Boletín Oficial del País Vasco* št. 63 z dne 1. aprila 2014.

3 — G. Salaberria Sorondo ni bil uspešen na petem preizkusu natečaja, ki ga sestavlja osebni razgovor. Zoper to izključitev je prav tako vložil tožbo, ki je bila ob vložitvi te zadeve za predhodno odločanje še v obravnavi.

4 — BOE št. 63 z dne 14. marca 1986.

avtonomne skupnosti, tako da razkrivajo nezakonite dejavnosti, [in uporabljajo] prisilna sredstva za izvrševanje aktov ali predpisov, ki jih sprejme avtonomna skupnost“. Policijske enote avtonomnih skupnosti naloge opravljajo tudi v sodelovanju z državnimi varnostnimi organi, na podlagi tega pa morajo predvsem „poskrbeti za spoštovanje zakonov in drugih državnih določb ter zagotoviti delovanje bistvenih javnih služb, [...] sodelovati pri nalogah pravosodne policije [...], nadzirati javne prostore, opravljati naloge varovanja na protestih in vzdrževati red pri večjih shodih [...]“.<sup>5</sup> V okviru hkratnega in enotnega posredovanja z državnimi varnostnimi organi mora policija avtonomnih skupnosti „sodelovati pri mirnem reševanju zasebnih sporov, [...] pomagati v primeru nesreče, katastrofe ali naravne nesreče s sodelovanjem pri izvrševanju načrtov za civilno zaščito v skladu z zakonom, [...] skrbeti za spoštovanje predpisov za ohranjanje narave in okolja, vodnih virov ter lovskega, ribiškega in gozdnega bogastva ali drugega, z naravo povezanega bogastva“.<sup>6</sup>

4. Ley 4/1992 de Policía del País Vasco (zakon št. 4/1992 o policiji Baskovske avtonomne skupnosti) z dne 17. julija 1992 (v nadaljevanju: zakon št. 4/1992)<sup>7</sup> v zvezi z nalogami baskovske policije določa, da „je v okviru pristojnosti, ki jih izvaja Baskovska avtonomna skupnost, glavna naloga baskovske policije varovanje oseb in premoženja, zagotavljanje svobode izvrševanja pravic in svoboščin teh oseb ter zagotavljanje varnosti državljanov na celotnem ozemlju avtonomne skupnosti. V ta namen opravlja naloge, ki jih državnim varnostnim organom nalaga pravni red“.<sup>8</sup> Iz tega zakona izhaja tudi, da baskovsko policijo sestavljajo pripadniki različnih nazivov. Prvi naziv (Escala Básica) baskovske policijske enote – za katerega je organiziran natečaj, na katerem je želel sodelovati G. Salaberria Sorondo – pokriva „izvršilne naloge, ki jih zahteva policijsko delo, ter naloge poveljevanja enemu ali več uslužbencem v istem nazivu pri operativnem delu“.<sup>9</sup> Zakon št. 4/1992 baskovski vladi nalaga, naj „s predpisi“ določi „izključitve iz zdravstvenih razlogov pri dostopu do nazivov in kategorij enot, ki sestavljajo baskovsko policijo, ter zahtevane pogoje v zvezi s starostjo in višino“.<sup>10</sup>

5. Tako je bil z Decreto 120/2010 de tercera modificación del decreto 315/1994 (uredba 120/2010 o tretji spremembi uredbe 315/1994)<sup>11</sup> člen 4(b) Decreto 315/1994 por el que se aprueba el Reglamento de Selección y Formación de la Policía del País Vasco (uredba 315/1994 o potrditvi pravil za izbor in usposabljanje v policiji Baskovske avtonomne skupnosti) z dne 19. julija 1994 spremenjen tako, da za kandidate, ki lahko sodelujejo na natečaju, določa zgornjo mejo 35 let.<sup>12</sup>

6. G. Salaberria Sorondo pred predložitvenim sodiščem dvomi o združljivosti tako spremenjenega člena 4(b) uredbe št. 315/1994 z določbami Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu.<sup>13</sup>

7. V skladu s členom 1 je namen Direktive 2000/78 „opredeliti splošni okvir boja proti diskriminaciji zaradi vere ali prepričanja, hendikepiranosti, starosti ali spolne usmerjenosti pri zaposlovanju in delu, zato da bi v državah članicah uresničevali načelo enakega obravnavanja“.<sup>14</sup>

8. Poleg tega določa, da „se šteje, da gre za neposredno diskriminacijo, kadar je, je bila ali bi bila oseba obravnavana manj ugodno kakor neka druga v primerljivi situaciji zaradi katerega od razlogov iz člena 1“.<sup>15</sup>

5 — Člen 38(2) sistemskega zakona št. 2/1986.

6 — Člen 38(3) sistemskega zakona št. 2/1986.

7 — BOE št. 39 z dne 15. februarja 2012.

8 — Člen 26(1) zakona št. 4/1992.

9 — Člen 106(1) zakona št. 4/1992.

10 — Osmo dodatna določba zakona št. 4/1992.

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

12 — V prvotni različici uredbe št. 315/1994 je bila ta zgornja meja določena na 30 let, leta 2002 pa je bila prvič spremenjena in zvišana na 32 let.

13 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79.

14 — Člen 1 Direktive 2000/78.

15 — Člen 2(2)(a) Direktive 2000/78.

9. Vendar člen 4(1) Direktive 2000/78 določa, da „lahko države članice predvidijo, da različno obravnavanje, ki temelji na neki značilnosti v zvezi s katerim od motivov iz člena 1, ne predstavlja diskriminacije, če zaradi narave določene poklicne dejavnosti ali zaradi konteksta, v katerem se izvaja, takšna značilnost predstavlja bistveno in odločilno zahtevo za neki poklic, pod pogojem, da je cilj legitim in zahteva sorazmerna“. Poleg tega člen 6(1), prvi pododstavek, Direktive 2000/78 določa, da „lahko države članice predvidijo, da različno obravnavanje zaradi starosti ne predstavlja diskriminacije, če ga v kontekstu nacionalnega prava objektivno in razumno utemljujejo z legitimnim ciljem, vključno z legitimnimi cilji zaposlovalne politike, delovnega trga in poklicnega usposabljanja, in če so načini uresničevanja tega cilja primerni in nujni“. Tako različno obravnavanje „lahko [nastane] med drugim [...] z določitvijo najvišje starosti za zaposlitev, ki temelji na zahtevah glede usposobljenosti za zadevno delovno mesto ali na potrebi po primerni dobi zaposlenosti pred upokojitvijo“.<sup>16</sup>

10. G. Salaberria Sorondo, ki je menil, da je obvestilo o natečaju v nasprotju z zahtevami iz Direktive 2000/78, je vložil upravno tožbo zoper odločbo z dne 1. aprila 2014 o organizaciji natečaja za zaposlitev policista v prvem nazivu policije Baskovske avtonomne skupnosti.

11. Predložitveno sodišče navaja, da so se nacionalna sodišča večkrat izrekla o starostnih mejah, ki so določene pri zaposlovanju v različnih policijskih enotah. Že samo meni, da je starostna meja 32 let združljiva z Direktivo 2000/78. Vendar pa je Sodišče v sodbi Vital Pérez<sup>17</sup> menilo, da ta direktiva nasprotuje določitvi starostne meje 30 let za zaposlitev policistov lokalne policije v občini Oviedo (Španija). Vendar pa predložitveno sodišče opozarja, da se naloge, ki jih opravlja policija Baskovske avtonomne skupnosti, razlikujejo od nalog, ki jih je Sodišče preučilo v sodbi Vital Pérez,<sup>18</sup> zlasti ker lahko policija Baskovske avtonomne skupnosti opravlja naloge, ki so načeloma naložene državnim varnostnim organom.<sup>19</sup> Poleg tega se zgornje starostne meje v španskem pravnem redu razlikujejo glede na enote in naloge ter so določene na podlagi presoje zakonodajalca. Predložitveno sodišče tudi opozarja, da so na mednarodni ravni prakse izredno neskladne, pri čemer ni redkost, da države sploh ne določijo nobene starostne meje.<sup>20</sup> Toda zdi se, da predložitveno sodišče meni, da policijska dejavnost zaradi svoje posebne narave upravičuje določitev zgornje meje za prvi sprejem na delovno mesto policista, ker mora zadnjenavedeni opravljati vse policijske naloge, ki so značilne za „celovito policijo“, kot je baskovska policija.

## II – Vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

12. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (višje sodišče Baskovske avtonomne skupnosti, Španija), ki je naletelo na težavo, povezano z razlago prava Unije, je prekinilo odločanje in Sodišču z odločbo, ki je v njegovo tajništvo prispela 1. junija 2015, v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je določitev zgornje starostne meje 35 let kot pogoja za sodelovanje na razpisu za zasedbo prostega delovnega mesta policista pri policiji Baskovske avtonomne skupnosti v skladu z razlago členov 2(2), 4(1) in 6(1)(c) Direktive 2000/78?“

16 — Člen 6(1), drugi pododstavek, točka (c), Direktive 2000/78.

17 — Sodba z dne 13. novembra 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

18 — Sodba z dne 13. novembra 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

19 — Naloge državnih varnostnih organov so opredeljene v členu 11 sistemskega zakona št. 2/1986. Vključujejo skrb za spoštovanje zakonov in splošnih predpisov z izvrševanjem ukazov, ki jih prejmejo od organov, pomoč osebam in njihovo varovanje ter zagotavljanje varstva in nadzora nad ogroženim premoženjem, nadzorovanje in varovanje javnih prostorov in zgradb, za katere je to potrebno, zagotavljanje zaščite in varnosti visokih predstavnikov, ohranjanje in ponovna vzpostavitev javnega reda in varnosti, preiskovanje kaznivih dejanj, da bi se odkrili in prijeli domnevni storilci, zaseženje instrumentov, proizvodov in dokazov o kaznivih dejanjih ter njihova predložitev pristojnemu sodišču ter sestavljanje ustrežnih tehničnih in izvedenskih poročil, preprečevanje kaznivih dejanj, zbiranje, prejemanje in analiziranje vseh informacij, ki so pomembne za javni red in varnost, ter preučevanje, načrtovanje in izvrševanje metod in tehnik za preprečevanje kriminala in sodelovanje s službami civilne zaščite v primeru resne nevarnosti katastrofe ali naravne nesreče.

20 — Sodišče v zvezi s tem navaja primer Združenih držav Amerike, Države Izrael, Kraljevine Norveške in Nove Zelandije, kar zadeva države Evropske unije pa navaja Kraljevino Dansko, Republiko Finsko in Kraljevino Švedsko.

13. Pisna stališča so predložile tožeča stranka v postopku v glavni stvari, tožena stranka v postopku v glavni stvari, španska vlada, Irska, francoska in italijanska vlada ter Evropska komisija. Na obravnavi, ki je pred Sodiščem potekala 30. maja 2016, so vse podale tudi ustna stališča.

### III – Pravna analiza

14. Vprašanje predložitvenega sodišča je v bistvu enako kot vprašanje iz zadeve *Vital Pérez*,<sup>21</sup> vendar se razlikujejo okoliščine, v katerih je bilo postavljeno, saj tokrat ne gre več za občinsko policijo, temveč za policijo avtonomne skupnosti. Naloge pa se znatno razlikujejo. Poleg tega je bila upoštevna starostna meja v sodbi *Vital Pérez*<sup>22</sup> 30 let. Za *G. Salaberrio Soronda* pa je nasprotno veljala višja zgornja meja, in sicer 35 let.

15. Kljub tem razlikam, h katerim se bom vrnil v nadaljevanju, so bila v sodbi *Vital Pérez*<sup>23</sup> že rešena nekatera predhodna vprašanja, ki so upoštevna v obravnavani zadevi.

16. Na prvem mestu nacionalna zakonodaja, kot je spremenjena uredba št. 315/1994, ki se je z odločbo z dne 1. aprila 2014 o objavi natečaja zgolj izvajala, vpliva na pogoje za zaposlitev policistov, saj določa, da oseb, starejših od 35 let, ni mogoče sprejeti v policijsko enoto Baskovske avtonomne skupnosti. Zato se Direktiva 2000/78 seveda uporablja za tak položaj.<sup>24</sup>

17. Na drugem mestu, kar zadeva različno obravnavanje glede na starost, člen 2(2)(a) Direktive 2000/78 določa, da gre za neposredno diskriminacijo, kadar je obravnavanje ene osebe manj ugodno kakor obravnavanje druge osebe v primerljivem položaju zlasti zaradi starosti. Člen 4(b) spremenjene uredbe št. 315/1994 pa učinkuje tako, da so nekatere osebe obravnavane manj ugodno od drugih oseb, ki so v primerljivem položaju, zgolj zato, ker so starejše od 35 let. Gre nedvomno za različno obravnavanje, ki neposredno temelji na starosti.<sup>25</sup>

18. Ostaja še težavnejše vprašanje, ali je to različno obravnavanje mogoče upravičiti ob upoštevanju člena 4(1) Direktive 2000/78 ali člena 6(1) te direktive.

#### A – Razlaga člena 4(1) Direktive 2000/78

19. Člen 4(1) Direktive 2000/78 določa, da „lahko države članice predvidijo, da različno obravnavanje, ki temelji na [...] značilnosti v zvezi s [starostjo], ne predstavlja diskriminacije, če zaradi narave določene poklicne dejavnosti ali zaradi konteksta, v katerem se izvaja, takšna značilnost predstavlja bistveno in odločilno zahtevo za neki poklic, pod pogojem, da je cilj legitimen in zahteva sorazmerna“.

21 — Sodba z dne 13. novembra 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

22 — Sodba z dne 13. novembra 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

23 — Sodba z dne 13. novembra 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

24 — Po analogiji glej sodbo z dne 13. novembra 2014, *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371, točki 30 in 31). Naj spomnim, da člen 3(1)(a) Direktive 2000/78 določa, da se ta direktiva uporablja za vse osebe bodisi v javnem bodisi v zasebnem sektorju, vključno z javnimi telesi, kar zadeva zlasti pogoje, pod katerimi je dostopna zaposlitev, vključno z izbirnimi merili in pogoji za sprejem v službo, ne glede na to, za katero vejo dejavnosti ali hierarhično mesto gre. Opozarjam tudi, da Sodišče spor med posameznikom in javno upravo o splošnem načelu prepovedi diskriminacije na podlagi starosti preuči le na podlagi Direktive 2000/78, čeprav je to načelo sicer določeno v členu 21 Listine Unije o temeljnih pravicah (glej sodbi z dne 7. junija 2012, *Tyrolean Airways Tiroler Luftfahrt Gesellschaft* (C-132/11, EU:C:2012:329, točke od 21 do 23), in z dne 13. novembra 2014, *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371, točka 25)).

25 — Glej po analogiji sodbo z dne 13. novembra 2014, *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371, točka 33).

20. Španska vlada, Irska ter francoska in italijanska vlada menijo, da je nacionalna zakonodaja, ki za sodelovanje na natečaju za sprejem v policijo Baskovske avtonomne skupnosti določa starostno mejo 35 let, upravičena ob upoštevanju te določbe, ker naloge njenih policistov zahtevajo izredno dobro fizično pripravljenost, ki je bistvena in odločilna zahteva za ta poklic, prav tako pa menijo, da se z navedeno zakonodajo uresničuje legitimni cilj zagotavljanja operativne usposobljenosti in dobrega delovanja policije ter da je ta zakonodaja sorazmerna. Nasprotno, tožeča stranka v postopku v glavni stvari in Komisija dvomita o skladnosti zadevne starostne meje s členom 4(1) Direktive 2000/78.

21. Kar zadeva razlago člena 4(1) Direktive 2000/78, je ob upoštevanju podobnosti te zadeve z zadevo, v kateri je bila izdana sodba *Vital Pérez*,<sup>26</sup> iz zadnjenavedene mogoče ponovno izpeljati nekatera spoznanja. Uvodoma je treba spomniti, da je v skladu z uvodno izjavo 23 Direktive 2000/78 različno obravnavanje lahko upravičeno pod zelo omejenimi pogoji, kadar neka značilnost, povezana s starostjo, pomeni odločilno poklicno zahtevo, in da je treba člen 4(1) Direktive 2000/78 razlagati ozko, ker dopušča odstopanje od načela prepovedi diskriminacije.<sup>27</sup>

22. Glede na to bom najprej potrdil obstoj bistvene in odločilne zahteve za neki poklic in legitimnega cilja, nato pa bom preveril, ali se z zadevno nacionalno zakonodajo v sporu o glavni stvari spoštuje načelo sorazmernosti.

1. Obstoj bistvene in odločilne zahteve za neki poklic ter uresničevanje legitimnega cilja

23. Med strankami, ki sodelujejo v tem postopku predhodnega odločanja, ni sporno, da je za opravljanje poklica policista pri policiji Baskovske avtonomne skupnosti posebno fizično sposobnost mogoče šteti za „bistveno in odločilno zahtevo za neki poklic“ v smislu člena 4(1) Direktive 2000/78. Sodišče je namreč že odločilo, da „lahko naloge v zvezi z varovanjem oseb in premoženja, prijetjem in pridržanjem storilcev kaznivih dejanj ter preventivnim patroljiranjem zahtevajo uporabo fizične moči“.<sup>28</sup> Narava teh nalog zahteva posebno fizično sposobnost, saj imajo fizične pomanjkljivosti lahko resne posledice za policiste, prebivalstvo in vzdrževanje javnega reda.<sup>29</sup> Posebne fizične sposobnosti pa so seveda povezane s starostjo.<sup>30</sup>

24. V teh okoliščinah je treba ob upoštevanju zadnjega razvoja sodne prakse Sodišča priznati, da je dejstvo, da ima oseba zelo velike fizične sposobnosti – ki ji omogočajo varovanje oseb in premoženja, zagotavljanje svobode izvrševanja pravic in svoboščin vseh posameznikov ter zagotavljanje varnosti državljanov, ki so tri najbistvenejše naloge policije Baskovske avtonomne skupnosti in so sicer precej nejasno opisane v členu 26(1) zakona št. 4/1992 –<sup>31</sup> bistvena in odločilna zahteva za opravljanje navedenega poklica.

26 — Sodba z dne 13. novembra 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

27 — Glej sodbo z dne 13. novembra 2014, *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371, točki 46 in 47).

28 — Glej sodbo z dne 13. novembra 2014, *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371, točka 39).

29 — Glej sodbo z dne 13. novembra 2014, *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371, točka 40 in navedena sodna praksa).

30 — Glej sodbo z dne 13. novembra 2014, *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371, točka 37 in navedena sodna praksa).

31 — Glej točko 4 teh sklepnih predlogov.



25. Med strankami prav tako ni sporno, da se z zadevno zakonodajo uresničuje cilj, ki ga je mogoče šteti za „legitimnega“. Posebne fizične sposobnosti, ki se na natečaju za sprejem v policijsko enoto Baskovske avtonomne skupnosti iščejo s starostno mejo, se namreč zahtevajo zato, da bi se zagotovila operativna usposobljenost in dobro delovanje policije z zagotavljanjem, da lahko na novo zaposleni uslužbenci opravljajo fizično najzahtevnejše naloge v razmeroma dolgem obdobju svoje poklicne poti. Sodišče, ki je spomnilo zlasti na vsebino uvodne izjave 18 Direktive 2000/78,<sup>32</sup> pa je že razsodilo, da je taka skrb legitimen cilj v smislu člena 4(1) te direktive.<sup>33</sup>

26. Končno je edino vprašanje, na katero je še treba odgovoriti, ali je nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari z določitvijo starostne omejitve 35 let sorazmerna, to pomeni, ali je ta omejitev primerna za uresničitev zastavljenega cilja in ali ne presega tega, kar je potrebno za njegovo uresničitev.

## 2. Sorazmernost nacionalne zakonodaje

27. V tej fazi analize je treba opredeliti, ali je starostna meja 35 let za sprejem v policijo Baskovske avtonomne skupnosti potreben in sorazmeren ukrep glede na legitimni cilj zagotoviti operativno usposobljenost in dobro delovanje policije te skupnosti.

28. Poleg statistik, ki objektivno kažejo na neizogibno staranje baskovske avtonomne policijske enote, dodelitve nalog, ki ustrezajo nalogam „celovite policije“, ter poročil, priloženih stališčem baskovske akademije za policijo in izredne razmere, v katerih so nekateri podatki medicine dela,<sup>34</sup> je dejstvo, da gre v postopku v glavni stvari za pet let višjo starostno omejitev, še en razlog za mnenje, da bi moralo Sodišče v tem primeru uporabiti drugačno rešitev od tiste, ki je bila uporabljena v okoliščinah zadeve Vital Pérez.<sup>35</sup> Poudarek mora biti torej na teh elementih, ki opredeljujejo in označujejo položaj policistov v policiji Baskovske avtonomne skupnosti.

29. Kar zadeva naravo nalog in potek poklicne poti policista te policije, iz spisa in razprav pred Sodiščem izhaja, da je natečaj, na katerem je želela sodelovati tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, edini natečaj za dostop do poklica policista pri baskovski avtonomni policiji. Naloge tega policista so predvsem izvršilne naloge. Policistu v prvem nazivu ne bodo zaupane upravne naloge, saj je povsem upravno osebje zaposleno na podlagi drugega natečaja, ki se organizira povsem neodvisno od natečaja iz postopka v glavni stvari. Od policista se ob zaposlitvi pričakuje, da je zmožen opravljati katero koli nalogo, ki je značilna za njegov poklic.

30. Po uspehu na natečaju se začne začetno usposabljanje, ki traja 27 mesecev.<sup>36</sup> Natečaj je splošen, do specializacije pa po potrebi pride šele med kariero, in sicer s stalnim usposabljanjem, ki je na voljo policistom. Zato ni mogoče vnaprej razlikovati med policisti, ki bodo svojo dejavnost opravljali predvsem v obliki fizičnih nalog, in tistimi, ki se bodo usmerili na fizično manj zahtevna področja, kot je na primer forenzična policija. Vsekakor se od policistov v prvem nazivu pričakuje, da bodo do morebitne specializacije zmožni opravljati fizične naloge, ki so značilne za njihove funkcije.

32 — V skladu s to uvodno izjavo ta direktiva „še zlasti ne zahteva, da bi vojska in policija, kaznilnice ali intervencijske službe zaposlile ali obdržale v službi osebe, ki nimajo ustreznih zmožnosti, da bi izvajale vse raznovrstne funkcije, ki bi jih morebiti morale glede na legitimni cilj ohranjati operativno usposobljenost teh služb“ (moj poudarek).

33 — Glej sodbo z dne 13. novembra 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, točke od 42 do 44 in navedena sodna praksa).

34 — Vendar je treba priznati, da so znanstvene informacije iz teh poročil razmeroma neizčrpane v primerjavi z informacijami, ki so bile Sodišču predložene v zadevi Wolf (sodba z dne 12. januarja 2010, Wolf (C-229/08, EU:C:2010:3)).

35 — Sodba z dne 13. novembra 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

36 — Ali 9 mesecev usposabljanja v pravem pomenu besede in 18 mesecev pripravništva.

31. Dalje, ker je policist pri policiji Baskovske avtonomne skupnosti stalno izpostavljen tveganjem in stresu, ga je na njegovo prošnjo po dopolnjenem 56 letu mogoče premestiti na prilagojeno delovno mesto. Za to prilagojeno delovno mesto je značilno to, da ni treba delati ponoči, da ni treba patroljirati zunaj prostorov policije in da je tedenski delovni čas skrajšan. V zameno se policist zaveže k temu, da se bo upokojil pri starosti 59 ali 60 let, namesto pri 65 letih, kot je običajno. Po navedbah baskovske akademije za policijo in izredne razmere skoraj vsi policisti pri policiji Baskovske avtonomne skupnosti, ki so dopolnili starost za koriščenje te ugodnosti, v praksi prosijo za premestitev na prilagojeno delovno mesto.

32. Nazadnje, policijsko enoto Baskovske avtonomne skupnosti objektivno zaznamuje množično staranje njenih uslužbencev. Po podatkih, ki jih je Sodišču predložila baskovska akademija za policijo in izredne razmere, ima ta enota trenutno 8000 policistov. Leta 2009 je imelo 59 policistov med 60 in 65 let, 1399 pa jih je imelo od 50 do 59 let. Leta 2018 bo 1135 policistov starih med 60 in 65 let, 4660 policistov – torej več kot polovica osebja – pa bo starih od 50 do 59 let. Po napovedih za leto 2025 bo več kot 50 % osebja starega med 55 in 65 let.<sup>37</sup>

33. Iz poročil, priloženih pisnim stališčem baskovske akademije za policijo in izredne razmere, pa je razvidno tudi, da se zmožnosti regeneracije po 40. letu znatno poslabšajo. Po doseženi starosti od 40 do 45 let se začnejo funkcionalne sposobnosti zaradi staranja znatno slabšati, za policista, ki je starejši od 55 let, pa nikakor ni mogoče šteti, da ima vse fizične in psihične sposobnosti, ki so potrebne za ustrezno opravljanje njegovega poklica, ne da bi obstajalo tveganje zanj ali za tretje osebe.

34. To pomeni, da oseba, ki ima ob natečaju 35 let in je na tem natečaju uspešna, začne delati po začetnem 27-mesečnem usposabljanju, ko ima torej 37 let. Šteti je mogoče, da bo največ 13 let službovala z najboljšimi psihičnimi in fizičnimi sposobnostmi, ki se bodo do premestitve na prilagojeno delovno mesto znatno poslabšale.

35. Naj spomnim, da so naloge baskovske avtonomne policije varovanje oseb in premoženja, zagotavljanje svobode izvrševanja pravic in svoboščin teh oseb ter zagotavljanje varnosti državljanov na vsem ozemlju avtonomne skupnosti. Naloge, ki jih opravlja baskovska avtonomna policija, so naloge „celovite“ policije. V nasprotju z nalogami, ki so se obravnavale v zadevi Vital Pérez,<sup>38</sup> se za naloge, ki jih opravlja policija Baskovske avtonomne skupnosti – če nanje gledamo kot na celoto – dejansko zdi, da zahtevajo znatno fizično sposobnost za izpolnjevanje vseh obveznosti, s katerimi se pri polnem opravljanju svojega poklica srečuje policist. Pri nalogah, povezanih z vzdrževanjem javnega reda, je potrebno, da lahko uslužbenci ustrezno in v skladu z zastavljenim ciljem, ki je ponovna vzpostavitev socialnega miru, ukrepajo in se odzovejo v vsakem trenutku, vključno ponoči ali v skrajnih razmerah. Poleg opravljanja – v pravem pomenu besede – nalog, ki so tradicionalno zaupane „celoviti“ policijski enoti, morajo biti policisti pri policiji Baskovske avtonomne skupnosti zmožni na primer uporabljati posebno opremo, ki jo imajo na voljo za svojo varnost.

36. V teh okoliščinah in ob upoštevanju tega, kar je Sodišče menilo v zadevi Wolf,<sup>39</sup> se nagibam k temu, da je za zagotovitev učinkovitega delovanja baskovske avtonomne policije mogoče šteti za potrebno, da lahko večina policistov opravlja fizično najzahtevnejše naloge, ki jih policist, starejši od 50 let, ne more več izvesti tako učinkovito, policist, starejši od 55 let, pa jih ne more več opravljati. Ker bo skoraj polovica uslužbencev do leta 2025, tj. čez devet let, premeščena na prilagojena delovna mesta, je že zdaj treba sprejeti ukrepe za ponovno vzpostavitev določenega ravnotežja med najaktivnejšimi policisti in tistimi, ki so manj aktivni. Vzdrževanje razmeroma uravnotežene starostne

37 — To je zlasti posledica dejstva, da je bila policijska enota Baskovske avtonomne skupnosti ustanovljena v 80-ih letih prejšnjega stoletja, potem ko je Baskija leta 1979 pridobila status avtonomne skupnosti.

38 — Sodba z dne 13. novembra 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

39 — Sodba z dne 12. januarja 2010 (C-229/08, EU:C:2010:3).

strukture v organih pregona Baskovske avtonomne skupnosti je nedvomno nujno za ohranitev operativne usposobljenosti baskovske avtonomne policije.<sup>40</sup> V sedanji sestavi in če bi se zaposlovalo brez starostne meje ali z višjo mejo, bi namreč prišli do tega, da prevelikemu številu uslužbencev ne bi bilo mogoče dodeliti fizično najzahtevnejših nalog.<sup>41</sup>

37. To dejansko stanje kaže, da razumna organizacija policije Baskovske avtonomne skupnosti za vsaj srednjeročno zagotovitev njene operativne usposobljenosti in dobrega delovanja zahteva, da se ponovno vzpostavi medsebojna odvisnost delovnih mest, ki so fizično zahtevna in niso primerna za starejše uslužbence, in delovnih mest, ki so fizično manj zahtevna in za te uslužbence primerna,<sup>42</sup> in to še toliko bolj, ker je Sodišče priznalo, da imajo fizične pomanjkljivosti pri opravljanju nalog, ki so povezane zlasti z varovanjem oseb, prijemanjem in pridržanjem storilcev kaznivih dejanj ter preventivnim patroljiranjem, lahko resne posledice ne le za policiste in tretje osebe, temveč tudi za vzdrževanje javnega reda.<sup>43</sup> To še toliko bolj velja za dodatne naloge policije avtonomnih skupnosti, ki so povezane z uporabo prisilnih sredstev za izvrševanje, opravljanjem nalog varovanja na protestih in vzdrževanjem reda pri večjih shodih ali bojem proti terorizmu.<sup>44</sup>

38. Poleg tega zaradi pomanjkljivosti, ki se jih je bati v delovanju policije Baskovske avtonomne skupnosti, organizacija zahtevnih in izločilnih preizkusov telesnih zmogljivosti na natečaju za sprejem ne more biti alternativni ukrep, ki je manj zavezujoč. Cilj v zvezi z ohranjanjem operativne usposobljenosti in dobrega delovanja enot policistov baskovske avtonomne policije zahteva ponovno vzpostavitev določene starostne strukture, tako da na posebne fizične sposobnosti ni dopustno gledati statično zgolj v trenutku natečaja, temveč je treba nanje nasprotno gledati dinamično, pri čemer se upoštevajo tudi leta službovanja po uspehu na natečaju.

39. Tudi zaradi zelo posebnega položaja policije Baskovske avtonomne skupnosti primerjava s starostnimi mejami za druge policijske enote, ki delujejo na nacionalnem ozemlju – ki jih je Sodišče lahko upoštevalo v zadevi *Vital Pérez* –<sup>45</sup> ni več odločilna.<sup>46</sup>

40. Menim torej, da Sodišče iz vseh navedenih razlogov ne bi smelo prezreti organizacijskih težav, s katerimi se spopada policija Baskovske avtonomne skupnosti – naj gre za sedanje težave ali prihodnje – in bi moralo zato ugotoviti, da je nacionalna zakonodaja, ki se obravnava v sporu o glavni stvari, v skladu s členom 4(1) Direktive 2000/78.

41. Vendar sem prepričan tudi, da bi bilo treba to skladnost ugotoviti le za čas, ki je nujno potreben za ponovno vzpostavitev določene starostne strukture, ki ne bi več ogrožala operativne usposobljenosti in dobrega delovanja policije Baskovske avtonomne skupnosti.

40 — Sodišče je v sodbi z dne 12. januarja 2010, *Wolf* (C-229/08, EU:C:2010:3) priznalo, da dodelitev fizično manj zahtevnih nalog starejšim uslužbencem pomeni, da morajo te uslužbence nadomestiti mlajši (glej točko 43 navedene sodbe).

41 — Glej po analogiji sodbo z dne 12. januarja 2010, *Wolf* (C-229/08, EU:C:2010:3, točka 43).

42 — *Idem*.

43 — Glej sodbo z dne 13. novembra 2014, *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371, točka 40 in navedena sodna praksa).

44 — Španska vlada v zvezi s tem poudarja, da teroristično organizacijo ETA sestavljajo mladi člani in da so za učinkovit boj proti tej organizaciji potrebni uslužbenci z enakovrednimi materialnimi sredstvi in človeškimi sposobnostmi, ki so predvsem v odličnem fizičnem stanju (glej točko 34 pisnih stališč španske vlade). Poleg tega je treba za nadzor nad to organizacijo opravljati številne nočne naloge, za katere vemo, da jih starejšim policistom ni treba opravljati. Vendar španska vlada ni opredelila obsega, ki ga ima boj proti terorizmu pri službovanju policista v prvem nazivu policije Baskovske avtonomne skupnosti.

45 — Sodba z dne 13. novembra 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371, točki 50 in 51).

46 — Španska nacionalna policija ima 65.000 policistov. Na dan 5. maja 2016 je imelo 34 % teh uslužbencev med 18 in 35 let, 32 % pa jih je imelo od 36 do 44 let. 66 % policistov nacionalne policije je imelo torej med 18 in 44 let. Španska vlada je priznala tudi, da funkcije nacionalne policije vključujejo več birokratskih ali upravnih nalog kot funkcije policije avtonomnih skupnosti. Ta vlada je te informacije podala v odgovor na vprašanje, ki ga je Sodišče postavilo na obravnavi, s katerim je želelo pojasniti v zvezi z razlogom, iz katerega je bila ukinjena starostna meja za sprejem v nacionalno policijsko enoto.



42. Iz navedenega izhaja, da je treba člen 4(1) Direktive 2000/78 razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki za zaposlitev policistov pri policiji Baskovske avtonomne skupnosti določa zgornjo mejo 35 let, kolikor je ta meja nujno potrebna za ponovno vzpostavitev starostne strukture, ki ne bo več ogrožala operativne usposobljenosti in dobrega delovanja te policije.

#### B – Razlaga člena 6(1) Direktive 2000/78

43. Ker se mi zdi, da je različno obravnavanje, uvedeno z nacionalno zakonodajo, ki za sodelovanje na natečaju za sprejem v avtonomno baskovsko policijo določa starostno mejo 35 let, upravičeno ob upoštevanju člena 4(1) Direktive 2000/78, ni treba preveriti, ali to drži tudi na podlagi člena 6(1) te direktive.<sup>47</sup> Zato se bom le zelo podredno omejil na nekatere preudarke v zvezi s tem vprašanjem.

44. Člen 6(1), prvi pododstavek, Direktive 2000/78 določa, da „lahko države članice predvidijo, da različno obravnavanje zaradi starosti ne predstavlja diskriminacije, če ga v kontekstu nacionalnega prava objektivno in razumno utemeljujejo z legitimnim ciljem, vključno z legitimnimi cilji zaposlovalne politike, delovnega trga in poklicnega usposabljanja, in če so načini uresničevanja tega cilja primerni in nujni“. Tako različno obravnavanje „lahko [nastane] med drugim [...] z določitvijo najvišje starosti za zaposlitev, ki temelji na zahtevah glede usposobljenosti za zadevno delovno mesto ali na potrebi po primerni dobi zaposlenosti pred upokojitvijo“.<sup>48</sup>

45. V obrazložitvenem memorandumu uredbe št. 120/2010 skoraj ni pojasnil, na podlagi katerih bi bilo mogoče opredeliti cilj, zastavljen z določitvijo starostne meje 35 let za natečaj za sprejem v policijo Baskovske avtonomne skupnosti.<sup>49</sup> Ker so se stranke, ki so intervenirale v tem postopku predhodnega odločanja, v stališčih osredotočile predvsem na analizo člena 4(1) Direktive 2000/78, je v spisu manj informacij, ki bi lahko bile koristne za uporabo člena 6(1) te direktive.

46. Vendar baskovska akademija za policijo in izredne razmere navaja cilj v zvezi z organizacijskim in finančnim ravnotežjem baskovske policije ali potrebo po vzpostavitvi uravnotežene starostne piramide. Španska vlada pa se sklicuje na zahtevo glede usposobljenosti, potrebo po primerni dobi zaposlenosti pred upokojitvijo in preudarke v zvezi z zaposlovalno politiko, ne da bi to natančneje pojasnila.

47. Cilj zagotoviti primerno dobo zaposlenosti pred upokojitvijo in upravičenost tega, da se določi zgornja starostna meja na podlagi zahtevanega usposabljanja, sta cilja, katerih legitimnost izhaja neposredno iz besedila člena 6(1) Direktive 2000/78.<sup>50</sup>

47 — Glej sodbo z dne 12. januarja 2010, Wolf (C-229/08, EU:C:2010:3, točka 45).

48 — Člen 6(1), drugi pododstavek, točka (c), Direktive 2000/78.

49 — Omenja se želja „povečati možnosti dostopa do baskovskih policijskih enot za večje število državljanov in državljanek ter po tem, da osebe, ki so njihovi člani, kar najbolje izkoristijo svoj potencial, kot to zahteva njihovo delo“.

50 — Glej tudi točko 65 sodbe z dne 13. novembra 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371).

48. Več zadržkov pa imam v zvezi z možnostjo, da bi kot legitimen cilj na podlagi člena 6(1) Direktive 2000/78 obveljala možnost, da se poišče in vzdržuje organizacijsko in finančno ravnotežje policije Baskovske avtonomne skupnosti, ali potreba, da se vzpostavi uravnotežena starostna piramida, pri čemer ta cilja sodita med, kot meni Sodišče, „cilje socialne politike, kot so tisti politike zaposlovanja, trga dela in poklicnega usposabljanja“.<sup>51</sup>

49. Če bo legitimen cilj v skladu s členom 6(1) Direktive 2000/78 opredeljen, pa bi bilo treba vsekakor določiti še, ali določitev zgornje starostne meje 35 let ne presega tega, kar je primerno in potrebno za uresničitev zadnjenavedenega cilja.

50. Države članice imajo nesporno široko diskrecijsko pravico pri izbiri ukrepov, s katerimi lahko uresničijo svoje cilje na področju socialne politike in politike zaposlovanja. Ta pravica pa je omejena, saj ne sme učinkovati tako, da bi se izničilo bistvo načela prepovedi diskriminacije.<sup>52</sup> Kar zadeva cilj v zvezi z usposabljanjem, ki se zahteva za delovno mesto policista pri policiji Baskovske avtonomne skupnosti, pa take starostne meje ni mogoče upravičiti z nobenim elementom iz spisa. Poleg tega, kar zadeva cilj v zvezi z zagotovitvijo primerne dobe zaposlenosti pred upokojitvijo, je „običajna“ upokojitvena starost za policiste te policijske enote 65 let, tako da bi lahko tudi policist, ki se zaposli pri starosti 40 let, v teoriji delal 25 let.<sup>53</sup>

51. Zato si težko predstavljam, da bi bila starostna meja 35 let za vstop v policijo Baskovske avtonomne skupnosti lahko upravičena na podlagi člena 6(1) Direktive 2000/78.

#### IV – Predlog

52. Ob upoštevanju vsega navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanje, ki ga je postavilo Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (višje sodišče Baskovske avtonomne skupnosti, Španija), odgovori:

Člen 4(1) Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki za zaposlitev policistov pri policiji Baskovske avtonomne skupnosti določa zgornjo mejo 35 let, kolikor je ta meja nujno potrebna za ponovno vzpostavitev starostne strukture, ki ne bo več ogrožala operativne usposobljenosti in dobrega delovanja te policije.

51 — Glej sodbe z dne 5. marca 2009, *Age Concern England* (C-388/07, EU:C:2009:128, točka 46), z dne 18. junija 2009, *Hütter* (C-88/08, EU:C:2009:381, točka 41), in z dne 13. septembra 2011, *Prigge in drugi* (C-447/09, EU:C:2011:573, točka 81). O razlikovanju med cilji v splošnem interesu in cilji iz člena 6(1) Direktive 2000/78 glej moje sklepne predloge v zadevi *Vital Pérez* (EU:C:2014:2109, točka 42 in naslednje). Sodišče je v zvezi s potrebo po vzpostavitvi uravnotežene starostne strukture priznalo njeno legitimnost za namen uporabe te določbe, le če se s tem ciljem spodbujajo zaposlitveni cilji, kot je spodbujanje zaposlovanja, zlasti mladih, v interesu delitve dela med generacijami (glej moje sklepne predloge v zadevi *Vital Pérez* (EU:C:2014:2109, točki 50 in 51)). Glej tudi sodbe z dne 16. oktobra 2007, *Palacios de la Villa* (C-411/05, EU:C:2007:604, točka 53), z dne 21. julija 2011, *Fuchs in Köhler* (C-159/10 in C-160/10, EU:C:2011:508, točka 68), z dne 6. novembra 2012, *Komisija/Madžarska* (C-286/12, EU:C:2012:687, točka 62), , in z dne 13. novembra 2014, *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371, točka 63). Razen če bo predložitveno sodišče v morebitnih poznejših preverjanjih ugotovilo drugače, se zdi, da španska vlada cilja v zvezi z vzpostavitvijo uravnotežene starostne piramide ni povezala s cilji v zvezi s politiko zaposlovanja v pravem pomenu besede.

52 — Glej sodbo z dne 13. novembra 2014, *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371, točka 67 in navedena sodna praksa).

53 — Tudi če ta policist vseh teh 25 let ne bo preživel na običajnem delovnem mestu zaradi poslabšanja psiho-fizičnega stanja, povezanega s starostjo. Poleg tega ni mogoče sprejeti nobene trditve v zvezi s pokojninsko pravico policistov, ki pozno vstopijo v policijo Baskovske avtonomne skupnosti. Tudi če bi bil tak utemeljitveni razlog dopusten na podlagi člena 6(1) Direktive 2000/78, opozarjam, prvič, da je španska vlada tako upravičenost na obravnavi jasno zavrnila, in drugič, da je poklicna pot zaradi sedanjih socialno-ekonomskih razmer vse manj linearna, zato je mogoče legitimno domnevati, da je policist, ki začne delati pri 40 letih, plačeval za pokojninsko pravico v okviru poklicnega življenja pred vstopom v policijo.