Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
H. SAUGMANDSGAARD ØE
представено на 27 октомври 2016 година[1]

Дело C-406/15

Петя Милковасрещу
Изпълнителния директор на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол
(Преюдициално запитване, отправено от

Върховен административен съд (България)

„Преюдициално запитване — Социална политика — Равно третиране в областта на заетостта и професиите — Национална правна уредба, която предоставя специфична закрила при уволнение на лица с увреждания, работещи по трудово правоотношение — Липса на подобни разпоредби в полза на държавните служители с увреждания — Допустимост — Директива 2000/78/ЕО — Членове 4 и 7 — Конвенция на Организацията на Обединените нации за правата на хората с увреждания — Член 5, параграф 2 — Прилагане на националните норми за закрила и в полза на държавните служители с увреждания“

I – **Въведение**

1. Преюдициалното запитване, отправено от Върховния административен съд (България), се отнася до тълкуването на Директива 2000/78/ЕО за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите[2], и по-специално на членове 4 и 7 от нея, както и до член 5, параграф 2 от Конвенцията за правата на хората с увреждания на Организацията на обединените нации (наричана по-нататък „Конвенцията на ООН относно уврежданията“)[3].

2. Запитването е отправено вследствие на жалба на г-жа Петя Милкова срещу решение, довело до прекратяване на нейното служебно правоотношение на основание съкращаване на длъжността, която заинтересованото лице с увреждане е заемало в качеството на държавен служител. Г-жа Милкова упреква назначилата я администрация, че не е приложила в нейна полза българското законодателство, предоставящо специфична закрила при уволнение на някои категории болни, но само в случай че работят по трудово правоотношение.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Директива на Съвета от 27 ноември 2000 година (ОВ L 303, 2000 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7).

3 — Конвенция, приета от Общото събрание на Организацията на Обединените нации на 13 декември 2006 г., в сила от 3 май 2008 г.

3. Запитващата юрисдикция отправя до Съда въпрос дали подобно национално законодателство е съвместимо с горепосочените разпоредби на Конвенцията на ООН относно увреждания и на Директива 2000/78. В случай че това не е така, тя иска да установи дали в хипотеза като разглежданата в главното производство задължението на държава членка да се съобрази с тези два акта, налага националните норми, които защитават единствено лицата с увреждания, работещи по трудово правоотношение[4], да могат да бъдат прилагани и в полза на държавните служители със същия вид увреждане.

4. В самото начало ще посоча, че според мен подобна хипотеза не попада в материалния обхват на Директива 2000/78 и поради това разпоредбите на директивата не следва да се тълкуват в настоящото дело, дори в светлината на Конвенцията на ООН относно увреждания. Все пак, при условията на евентуалност, ще изложа някои съображения в това отношение.

II – **Правна уредба**

A– *Международното право*

5. Конвенцията на ООН относно увреждания е одобрена от името на Европейската общност с Решение 2010/48/ЕО на Съвета[5] и е ратифицирана от Република България през 2012 г.[6].

6. По силата на член 1, първа алинея от посочената конвенция нейната цел е „да насърчава, защитава и гарантира пълноценното и равноправно упражняване на всички човешки права и основни свободи от страна на всички хора с увреждания, и да способства за зачитане на вътрешно присъщото им човешко достойнство“. Втора алинея от същия член дава определение за хората с увреждания като „лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с различни пречки би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото, равноправно с останалите“.

7. Член 4 от Конвенцията на ООН относно увреждания, озаглавен „Общи задължения“, и по-специално параграф 1 от него, предвижда, че „[д]ържавите[—] страни по конвенцията[,] се задължават да гарантират и да способстват за пълноценната реализация на всички човешки права и основните свободи за хората с увреждания, без каквато и да било дискриминация по признак на увреждане […]“.

8. Съгласно член 5 от тази конвенция, озаглавен „Равенство и забрана на дискриминация“:

„1. Държавите[—] страни по настоящата конвенция[,] признават, че всички хора са равни пред закона и имат право, без каквато и да било дискриминация, на еднаква закрила и еднакво отношение по закон.

2. Държавите[—] страни по настоящата конвенция[,] се задължават да забранят всякаква дискриминация по признак на увреждане и да гарантират на лицата с увреждания равноправна и ефективна защита от закона срещу всякаква дискриминация, на каквито и да било основания.

4 — Уточнявам, че разглежданата българска правна уредба се отнася до редица „болести“, въз основа на които се предоставя право на такава закрила, а не до „увреждане“ в буквалния смисъл на думата, но запитващата юрисдикция разглежда изтъкнатата в настоящото дело проблематика по-специално от гледна точка на последното посочено понятие, тъй като е сезирана със спор относно лице с увреждане.

5 — Решение от 26 ноември 2009 година относно сключването от Европейската общност на Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания (ОВ L 23, 2010 г., стр. 35). В резултат от това Съюзът провежда редовен диалог с комитета на Организацията на обединените нации, който отговаря за тази област (вж. Комисия, „Доклад за 2015 г. относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз“, COM[2016] 265 окончателен, стр. 8, бележка под линия 30).

6 — Закон, приет на 26 януари 2012 г. и обнародван в ДВ, бр. 12 от 10 февруари 2012 г.

[…]“.

9. Член 27 от посочената конвенция, озаглавен „Работа и заетост“, гласи:

„1. Държавите[—] страни по настоящата конвенция[,] признават правото на труд на хората с увреждания, равноправно с всички останали, като това включва правото на възможност за прехрана чрез свободно избрана или приета работа на пазара на труда и в работна среда, която да е отворена, недискриминационна и достъпна за хора с увреждания. Държавите[—] страни по конвенцията[,] се задължават да гарантират и насърчават реализацията на правото на труд, включително за лица, придобили увреждане в процеса на трудова заетост, чрез предприемане на необходимите стъпки, включително законодателни, сред които:

а) забрана на дискриминация по причини на увреждане по всякакви въпроси, засягащи всякакви форми на заетост, включително условията за набиране на работна сила, наемане на работа и трудова заетост, продължаване на трудов договор, професионално израстване и безопасни и здравословни условия на труд;

[…]“.

Б – *Правото на Съюза*

10. Съгласно съображение 27 от Директива 2000/78 „[в] своята Препоръка 86/379/ЕИО от 24 юли 1986 г. относно заетостта на хора с увреждания в Общността[7] Съветът създаде насочваща рамка, като дава примери за позитивно действие по насърчаване на заетостта и обучението на лицата с увреждания и в своята резолюция от 17 юни 1999 г. относно равните възможности за заетост на хората с увреждания[8] […] потвърди важността на отдаването на специално внимание на хората с увреждания чрез подбор, задържане, обучение и непрекъснато обогатяване на знанията“.

11. Съгласно член 1 от посочената директива тя има за цел „да регламентира основната рамка за борба с дискриминацията, основана на религия или убеждение, увреждане, възраст или сексуална ориентация по отношение на заетостта и упражняването на занятие, с оглед прилагането в държавите членки на принципа за равно третиране“.

12. Член 2 от Директива 2000/78 е озаглавен „Понятие за дискриминация“ и в параграф 1 от него е предвидено, че за целите на тази директива „принципът за равно третиране“ означава, че няма да има пряка или непряка дискриминация въз основа […] на който и да е от признаците, посочени в член 1“. В параграф 2 от същия член са дадени определения на понятията „пряка дискриминация“ и „непряка дискриминация“ по смисъла на тази директива.

13. Член 3 от посочената директива е озаглавен „Приложно поле“ и в параграф 1, буква в) от него е предвидено, че „[в] границите на сферите на компетентност, поверени на Общността, настоящата директива се прилага към всички лица от публичния и частния сектор, включително публични органи, във връзка с […] условия[та] за наемане и условия[та] на труд, включително условията за уволнение и заплащане“.

7 — ОВ L 225, 1986 г., стр. 43.

8 — ОВ C 186, 1999 г., стр. 3.

14. Член 4 от тази директива е озаглавен „Професионални изисквания“ и параграф 1 от него гласи, че „[в]ъпреки разпоредбите на член 2, параграфи 1 и 2, държавите членки могат да регламентират, че разлика в третирането, основаваща се на характеристика, свързана с някой от признаците, посочени в член 1, не представлява дискриминация, когато поради характера на засегнатите професионални дейности или в контекста, в който те се упражняват, такава характеристика представлява основно и определящо професията изискване, като гарантират, че целта е законосъобразна и изискването пропорционално“.

15. Член 7 от Директива 2000/78, озаглавен „Позитивно действие“, гласи:

„1. С оглед гарантиране на пълно равенство на практика, принципът за равно третиране няма да попречи на всяка държава членка да прилага или приема специфични мерки за предотвратяване или компенсиране на неравностойното положение, свързани с някое от основанията, посочени в член 1.

2. Относно лицата с увреждания принципът за равно третиране няма да накърни правото на държавите членки да прилагат или приемат разпоредби за защита на здравето и безопасността при работа […] или правото на мерки, целящи създаване или прилагане на разпоредби или улеснения за закрила или за насърчаване тяхната интеграция в работната среда“.

B– *Българското право*

1. Кодексът на труда

16. Съгласно член 328, алинея 1, точка 2 от Кодекса на труда[9] „[р]аботодателят може да прекрати трудовия договор, като отправи писмено предизвестие до работника или служителя в сроковете по чл. 326, ал. 2 в [случай на] […] съкращаване на щата“.

17. Член 333 е озаглавен „Закрила при уволнение“ и в алинея 1, точка 3 от него е предвидено, че „[в] случаите по [член] 328, ал. 1, точки 2, 3, 5 и 11 […] работодателят може да уволни само с предварително разрешение на инспекцията по труда за всеки отделен случай:

[…]

3. работник или служител, боледуващ от болест, определена в наредба на министъра на здравеопазването“.

9 — Обнародван в ДВ, бр. 26 от 1 април 1986 г. и в ДВ, бр. 27 от 4 април 1986 г., в сила от 1 януари 1987 г.

2. Наредба № 5/1987

18. Съгласно член 1 от Наредба № 5 от 1987 г. за болестите, при които работниците, боледуващи от тях, имат особена закрила съгласно чл. 333, ал. 1 от Кодекса на труда, издадена от Министерството на народното здраве и Централния съвет на българските професионални съюзи [10]:

„При частична ликвидация, при съкращение в щата или при спиране на работа за повече от 30 дни предприятието само след предварително разрешение на съответната окръжна инспекция по охрана на труда може да уволни работници, боледуващи от някоя от следните болести:“ „исхемична болест на сърцето“, „активна форма на туберкулоза“, „онкологично заболяване“, „професионално заболяване“, „психично заболяване“ и „захарна болест“.

3. Законът за администрацията

19. Член 12 от Закона за администрацията [11] гласи:

„(1) Дейността на администрацията се осъществява от държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение.

(2) Редът за назначаването и статутът на държавните служители се определят със закон.

(3) Служителите по трудов договор в администрацията се назначават по Кодекса на труда“.

4. Законът за държавния служител

20. По силата на член 1 от Закона за държавния служител [12] с този нормативен акт се уреждат „съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения между държавата и държавния служител при и по повод изпълнението на държавната служба, доколкото друго не е предвидено в специален закон“.

21. Член 106, алинея 1, точка 2 от посочения закон предвижда, че „[о]рганът по назначаването може да прекрати служебното правоотношение с едномесечно предизвестие […] при съкращаване на длъжността“.

5. Законът за защита от дискриминация

22. Съгласно определението за преюдициално запитване Законът за защита от дискриминация [13] е нормативният акт, който урежда защитата срещу всички форми на дискриминация и съдейства за тяхното предотвратяване, като транспонира общностните директиви в областта на равното третиране.

23. Съгласно член 4, алинея 1 от посочения закон е „[з]абранена […] всяка пряка или непряка дискриминация, основана на […] увреждане […] или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна“.

10 — Наредба, приета на 20 февруари 1987 г., обнародвана в ДВ, бр. 33 от 28 април 1987 г.

11 — Обнародван в ДВ, бр. 130 от 5 ноември 1998 г., в сила от 6 декември 1998 г.

12 — Обнародван в ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г., в сила от 27 август 1999 г.

13 — Обнародван в ДВ, бр. 86 от 30 септември 2003 г., в сила от 1 януари 2004 г.

24. Член 21 от същия закон предвижда, че „[р]аботодателят прилага еднакви критерии при осъществяване на правото си за едностранно прекратяване на трудовия договор по чл. 328, ал. 1, т. 2 - 5, 10 и 11 и чл. 329 от Кодекса на труда или на служебното правоотношение по чл. 106, ал. 1, т. 2, 3 и 5 от Закона за държавния служител без оглед на признаците по чл. 4, ал. 1“.

III – **Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда**

25. Г-жа Милкова има психично заболяване, довело до 50 % намалена работоспособност.

26. От 10 октомври 2012 г. нататък, в качеството си на държавен служител, тя заема длъжност в българска администрация, а именно в Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол (наричана по-нататък „Агенцията“).

27. Тъй като числеността на персонала в Агенцията е намалена от 105 на 65 щатни бройки, на г-жа Милкова е изпратено предизвестие, съгласно което след изтичане на едномесечен срок служебното ѝ правоотношение ще бъде прекратено поради съкращаване на заеманата от нея длъжност. С решение на изпълнителния директор на Агенцията на основание на член 106, алинея 1, точка 2 от Закона за държавния служител служебното правоотношение е прекратено, считано от 1 март 2014 г.

28. Г-жа Милкова подава жалба срещу посоченото решение заповед пред Административен съд София-град (България), като твърди, че член 333, алинея 1, точка 3 от българския Кодекс на труда е приложим към нейното положение, поради което, преди да бъде прекратено служебното ѝ правоотношение, е трябвало да бъде поискано предварителното разрешение на инспекцията по труда. В своя защита изпълнителният директор на Агенцията поддържа, че подобно разрешение не е било необходимо и следователно спорното решение е законосъобразно.

29. Посочената първоинстанционна юрисдикция отхвърля жалбата с мотива, че макар г-жа Милкова да е лице с увреждане, тя не може да се ползва от специалната закрила, предвидена в член 333, алинея 1, точка 3 от Кодекса на труда, тъй като тази разпоредба не е приложима към прекратяването на служебното правоотношение на държавен служител.

30. Г-жа Милкова сезира запитващата юрисдикция с касационна жалба срещу това съдебно решение. Приемайки, че за разрешаване на спора в главното производство е необходимо тълкуване на разпоредби на правото на Съюза, с определение от 16 юли 2015 г., постъпило в Съда на 24 юли 2015 г., Върховният административен съд решава да спре производството и за постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Член 5, т. 2 от Конвенцията [на ООН относно увреждания] разрешава ли нормативно установена от държавите членки специфична предварителна закрила при уволнение само на лица с увреждания, работещи по трудово правоотношение, но не и за държавни служители със същите увреждания?

2) Дали член 4, както и другите разпоредби на Директива [2000/78] позволяват национална правна регулация, предоставяща специфична предварителна закрила при уволнение само на лица с увреждания, работещи по трудово правоотношение, но не и за държавни служители със същите увреждания?

3) Позволява ли член 7 от посочената Директива 2000/78[…] установяване на специфична предварителна закрила при уволнение само на лица с увреждания, работещи по трудово правоотношение, но не и за държавни служители със същите увреждания?

4) При отрицателни отговори на първи и трети въпрос трябва ли, за да се съобразят международните и общностните норми при изложените факти и обстоятелства по настоящото дело, да се приложи установената от националния законодател специфична предварителна закрила при уволнение на лица с увреждания, работещи по трудово правоотношение, и спрямо държавни служители със същите увреждания?“.

31. Българското правителство и Европейската комисия представят писмени становища пред Съда. С писмо от 27 май 2016 г. заинтересованите лица, посочени в член 23 от Статута на Съда, са поканени да отговорят писмено на поставените от Съда въпроси. Г-жа Милкова, българското правителство и Комисията представят допълнителни становища в отговор на тези въпроси. Съдебно заседание за изслушване на устни състезания не е проведено.

IV – **Анализ**

A– *Предварителни бележки*

1. По съдържанието и обхвата на релевантните норми на българското право

32. В мотивите към своето определение запитващата юрисдикция изтъква обстоятелството, че българската правна система принципно гарантира защита на хората с увреждания и изключва всякаква дискриминация по признак на увреждане [14], но на практика единствените механизми, които функционират конкретно, се отнасят само до ограничен кръг лица с увреждания, а не спрямо всички от тях по еднакъв начин.

33. Съгласно член 12, алинеи 1—3 от Закона за администрацията административните дейности като осъществяваните от публичния орган, в който г-жа Милкова е работила преди прекратяване на служебното ѝ правоотношение, могат да бъдат поверени или на лица със статут на държавни служители, или на лица, работещи по трудово правоотношение, като по отношение на последните се прилага Кодексът на труда.

34. Безспорно е също така, че психичното заболяване, от което страда г-жа Милкова, е включено в списъка с болести, изброени в член 1 от Наредба № 5 от 1987 г. за болестите, при които работниците, боледуващи от тях, имат особена закрила съгласно чл. 333, ал. 1 от Кодекса на труда. Следователно г-жа Милкова е щяла да се ползва от тази закрила, ако е работела за Агенцията по трудово правоотношение, а не в качеството на държавен служител.

35. По силата на посочения член 333, разглеждан във връзка с член 328, алинея 1, точка 2 от същия кодекс, за да уволни работещо по трудово правоотношение лице с определен вид увреждане поради съкращаване на щата, работодателят трябва предварително да поиска разрешение от инспекцията по труда, която има за задача да прецени последиците от предвиденото уволнение върху здравословното състояние на заинтересованото лице и при необходимост да го забрани [15].

14 — Съгласно членове 6 и 48 от българската Конституция и член 4 от Закона за защита от дискриминация.

15 — В писменото си становище българското правителство добавя, че инспекцията по труда има интерес да бъде трета страна, независима от страните по трудовия договор, и че тя преценява необходимостта да разреши или не уволнението, като взема предвид не само последиците върху здравословното състояние на работника или служителя, но и други фактори, като например наличието на подходяща работа при същия работодател.

36. Върховният административен съд уточнява, че Законът за държавния служител не предвижда аналогична разпоредба в полза на държавните служители с увреждания и че националната съдебна практика също не позволява г-жа Милкова да се ползва от подобна предварителна закрила. Съгласно тази постоянна съдебна практика, тъй като посоченият закон не препраща изрично към член 333, алинея 1 от Кодекса на труда, мерките за закрила, които са предвидени в последния, не могат да се приложат в полза на държавен служител дори по аналогия.

37. Запитващата юрисдикция посочва, че допълнителната закрила на всички хора с определен вид увреждания, предоставена с този кодекс през 1987 г., е отнета за държавните служители с приемането на Закона за държавния служител през 1999 г., без вносителят на съответния закон да изложи изрични мотиви за това. Все пак тази закрила е запазена в полза на всички лица, работещи по трудово правоотношение, включително тези, чиято дейност е в сферата на публичната власт, и това положение на правото е запазено и след присъединяването на Република България към Европейския съюз на 1 януари 2007 г.

38. Следователно критерият за спорната разлика в третирането на лица с едно и също увреждане е свързан с притежаването на статута на държавен служител или качеството на лице, работещо по трудово правоотношение, тъй като всички сключили трудов договор лица могат да се ползват от разглежданата мярка за закрила, без оглед на обстоятелството дали са назначени от частно или от публично образувание. Подчертавам, че писменото становище на Комисията е объркващо в това отношение, тъй като според него разграничението се осъществява в зависимост от обстоятелството, че посочените лица работят в частния или в публичния сектор [16].

39. Запитващата юрисдикция добавя, че Законът за защита от дискриминация, приет с оглед на транспониране на уреждащите тази материя общностни директиви [17], съдържа аргумент в подкрепа на различното третиране в зависимост от това дали работодателят е частен или публичен субект, в случай на прекратяване на трудовото или служебното правоотношение при съкращение в щата на длъжността, заемана от лице с увреждане. В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че в член 21 от разглеждания закон се прави разграничение между тези две хипотези, независимо от общото изискване работодателят да прилага еднакви критерии при упражняване на правото си да прекрати едностранно трудовия договор или служебното правоотношение на подобно лице.

40. Тази юрисдикция посочва, че не е ясно доколко разпоредбите на Конвенцията на ООН относно увреждванията, на Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и на Директива 2000/78, които според същата юрисдикция са поставили общи условия за равно третиране на всички хора с увреждания, допускат запазването на това установено в българското право положение, от което произтича различно третиране на две категории уязвими работници или служители, които обаче се намират в аналогично положение на прекратяване на правоотношението си с техния работодател.

16 — Г-жа Милкова също посочва тази неточност в писмения си отговор на поставените от Съда въпроси.

17 — Ще отбележа, че член 4, алинея 1 от този закон не съдържа изчерпателен списък на забранените основания за дискриминация, тъй като в същата разпоредба са посочени „всякакви [...] признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна“.

2. По предмета и реда на разглеждане на преюдициалните въпроси

41. Макар на първо място запитващата юрисдикция да задава на Съда въпрос относно възможното въздействие на член 5, параграф 2 от Конвенцията на ООН относно увреждания в конкретния случай, ми се струва, подобно на Комисията, че е по-подходящо този въпрос да бъде разгледан едва след разглеждане на двустранната проблематика относно приложимостта и тълкуването на разпоредбите на Директива 2000/78, която е общ предмет на втория и третия преюдициален въпрос.

42. Всъщност трябва да се приеме, че по същество първият поставен въпрос се отнася до евентуалното тълкуване на Директива 2000/78 в светлината на посочената конвенция — предмет, който е релевантен само ако тази директива действително е приложима, което според мен не е така поради изложените по-нататък съображения.

43. Най накрая ще посоча, че четвъртият преюдициален въпрос, който е формулиран условно, е субсидиарен по отношение на предходните въпроси и няма да е необходимо да се отговаря на него с оглед на отговорите, които според мен трябва да се дадат на последните.

Б– *По исканото тълкуване на разпоредбите на Директива 2000/78 (втори и трети въпрос)*

1. По неприложимостта на Директива 2000/78 в конкретния случай

44. Вторият и третият преюдициален въпрос се отнасят до това дали разпоредбите на Директива 2000/78, и по-специално членове 4 и 7 от нея, допускат държава членка да приеме правна уредба като българската в главното производство, която предоставя на засегнатите от някои болести лица, работещи по трудово правоотношение, специфична предварителна закрила при уволнение, без тази уредба да се прилага по отношение на държавните служители, които могат да имат същите видове увреждания.

45. Поради това посочените въпроси следва да се разгледат заедно, като се провери най-напред дали Директива 2000/78 действително е приложима при обстоятелства като разглежданите в главното производство.

46. Несъмнено, както посочват българското правителство и Комисията, по силата на член 3, параграф 1, буква в) от тази директива тя се прилага „[в] границите на сферите на компетентност, поверени на [Съюза] […] към всички лица от публичния и частния сектор, включително публични органи, във връзка с […] условия[та] за наемане и условия[та] на труд, [от които са част] условията за уволнение“. Следователно режимът, който е приложен по отношение на г-жа Милкова от страна на назначилия я публичен орган при прекратяване на служебното ѝ правоотношение, би могъл да попадне в материалния обхват на посочената директива. Освен това не се оспорва, че психичното заболяване, от което страда заинтересованото лице, действително се обхваща от понятието „увреждане“ по смисъла на Директива 2000/78, както то е дефинирано от Съда [18].

47. Все пак, подобно на Комисията съм на мнение, че Директива 2000/78 не е приложима към спор, характеризиращ се с особеностите на положението на г-жа Милкова, тъй като критерият, на който се основава твърдяното от заинтересованото лице различно третиране, не е обхванат от разпоредбите на тази директива.

18 — А именно „ограниченията, произтичащи от трайни физически, умствени или психични недъзи, които при взаимодействие с различни пречки могат да затруднят пълноценното и ефективно участие на съответното лице в професионалния живот наравно с останалите работници“. Вж. по-специално решения от 4 юли 2013 г., Комисия/Италия (C-312/11, непубликувано, EU:C:2013:446, т. 56) и от 18 декември 2014 г., FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, т. 53 и цитираната съдебна практика).

48. Всъщност съгласно определението за преюдициално запитване главното производство се характеризира с обстоятелството, че г-жа Милкова е лишена от възможността спрямо нея да се приложи българското законодателство, което защитава по-специално работещите по трудово правоотношение лица, засегнати от болести, като например психично заболяване, при прекратяване на трудовия им договор, не поради нейното увреждане, а единствено поради обстоятелството че има качеството на държавен служител, а не на работник или служител, работещ по трудово правоотношение, което се изисква съгласно това законодателство [19].

49. Запитващата юрисдикция признава, че в конкретния случай спорната разлика в третирането не е основана на „признак“ какъвто е увреждането [20], а на обстоятелството, че двете сравнени групи лица с увреждания: от една страна, лицата с увреждания, работещи по трудово правоотношение, а от друга, държавните служители с увреждания, упражняват професионалната си дейност при действието на различни правни режими: едните — по силата на трудов договор, а другите — по силата на служебно правоотношение.

50. Все пак таза юрисдикция счита, че е възможно национална правна уредба и национална съдебна практика като приложимите в главното производство да не са съвместими с изискванията на правото на Съюза да се гарантира равенство в областта на заетостта и професиите в полза на всички хора с увреждания. Това е конкретната причина, поради която тя иска да бъде дадено тълкуване на разпоредбите на Директива 2000/78.

51. В това отношение напомням, че съгласно постоянната практика на Съда, както от заглавието и съображенията, така и от съдържанието и целта на Директива 2000/78 следва, че тя е насочена към установяване на обща рамка, за да се осигури на всяко лице равно третиране в областта на заетостта и професиите, като му се предостави ефикасна защита срещу *дискриминацията, основана на един от признаците, упоменати в член 1 от нея* [21], сред които е увреждането. Така член 2 от посочената директива предвижда изрично, че за да попада в приложното поле на този акт, твърдяната дискриминация трябва да се основава на „един от признаците, упоменати в член 1“.

52. Сред тези признаци за дискриминация, които са обхванати по-специално от Директива 2000/78, не се съдържа особеното естество на правоотношението с работодателя — критерий, въз основа на който жалбоподателят в главното производство е обект на различно третиране, довело до изключване на възможността спрямо него да се приложи закрилата, предвидена в член 333, алинея 1 от българския Кодекс на труда в полза на работещите по трудово правоотношение лица с увреждания, която съгласно националната съдебна практика не е допустимо да бъде приложена спрямо държавните служители чрез разширяване на приложното поле.

19 — Вж. т. 35—38 от настоящото заключение.

20 — Терминът „признак“ се използва в членове 4 и 21 от българския Закон за защита от дискриминация. Терминът „характеристика“ се използва в съображение 23 и в член 4 от Директива 2000/78, по-специално по повод на увреждането.

21 — Вж. решения от 11 април 2013 г., HK Danmark (C-335/11 и C-337/11, EU:C:2013:222, т. 35), от 18 декември 2014 г., FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, т. 50), от 21 май 2015 г., SCMD (C-262/14, непубликувано, EU:C:2015:336, т. 18) и от 28 юли 2016 г., Kratzer (C-423/15, EU:C:2016:604, т. 32 и цитираната съдебна практика).

53. Освен това, съгласно практиката на Съда, с оглед на текста на член 13 ЕО (понастоящем член 19 ДФЕС), от който произтича Директива 2000/78[22], приложното поле на последната не може да се разширява по аналогия — включително чрез позоваване на общия принцип на недопускане на дискриминация[23] — по отношение на други видове дискриминация, основани на признаци, различни от *изчерпателно изброените* в член 1 от нея[24].

54. Така един нов критерий за разграничаване, какъвто в конкретния случай е видът правоотношение между лицето с увреждане и неговия работодател, не може да се добави към изчерпателния списък на признаци, на основание на които тази директива забранява всякаква дискриминация. От това следва, че принципът на недопускане на дискриминация, който е конкретизиран в Директива 2000/78, не се отнася до евентуално различно третиране между държавните служители на публичен орган и служителите по трудов договор в публичния или частния сектор, на каквото е обект г-жа Милкова съгласно определението за преюдициално запитване. В този смисъл напомням, че Съдът вече е изключил от приложното поле на тази директива различното третиране на основание на обществено-професионалната категория, към която спадат засегнатите лица[25].

55. Ще уточня, че според мен само по себе си обстоятелството, че заинтересованото лице е лице с увреждане, не е достатъчно, за да може Директива 2000/78 да бъде приложена в настоящото дело. В това отношение ще посоча, че според Съда „утвърденият от споменатата директива принцип на равно третиране в [...] област[та на заетостта и професиите] се прилага не към определена категория лица[, като например лицата с увреждания,] а в зависимост от признаците, посочени в член 1 от [този акт]“[26].

56. Макар да е прието, че що се отнася до посочените признаци, обхватът на Директива 2000/78 не трябва да се тълкува ограничително, според мен това не променя факта, че нейните разпоредби уреждат само нарушенията на обективирания в тази директива принцип на недопускане на дискриминация, които действително почиват, макар и поради свързване[27], на някои от възможните основания за дискриминация, изчерпателен списък на които се съдържа в този акт. Случаят в главното производство обаче не е такъв, тъй като, както самата запитваща юрисдикция установява, г-жа Милкова е третирана различно не поради своето увреждане — което в конкретния случай е единственият възможен признак сред изброените по-горе — а поради статута си на държавен служител.

22 — Член 13 ЕО (понастоящем член 19 ДФЕС), който съставлява правното основание на посочената директива, предоставя компетентност на Общността „да приема необходимите мерки за борба с дискриминацията, основана на пола, расата или етническия произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация“, и следователно посоченият списък е изчерпателен. Вж. по-специално решения от 17 юли 2008 г., Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, т. 38 и 46) и от 7 юли 2011 г., Agafiței и др. (C-310/10, EU:C:2011:467, т. 35).

23 — Като се посочва, че принципът на недопускане на дискриминация е един от общите принципи на правото на Съюза. Вж. решения от 11 юли 2006 г., Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456, т. 56) и от 18 декември 2014 г., FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, т. 32).

24 — Вж. по-специално решения от 17 юли 2008 г., Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, т. 46), от 18 декември 2014 г., FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, т. 36) и от 21 май 2015 г., SCMD (C-262/14, непубликувано, EU:C:2015:336, т. 28 и 29).

25 — Вж. решения от 7 юли 2011 г., Agafiței и др. (C-310/10, EU:C:2011:467, т. 31—36) и от 21 май 2015 г., SCMD (C-262/14, непубликувано, EU:C:2015:336, т. 25—31), в които Съдът е приел, че Директива 2000/78 не се отнася до видове дискриминация, основани на обществено-професионална категория, като например статута на пенсионер, или месторабота на заинтересованите лица. Вж. по аналогия определение от 7 март 2013 г., Rivas Montes (C-178/12, непубликувано, EU:C:2013:150, т. 43 и 44), от което е видно, че разлики в третирането на държавните служители и служителите по трудов договор не се обхващат от принципа на недопускане на дискриминация, установен в Рамковото споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP), което се съдържа в приложение към Директива 1999/70/ЕО относно посоченото рамково споразумение (ОВ L 175, 1999 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129).

26 — Вж. решение от 17 юли 2008 г., Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, т. 38 и сл.), съгласно което от разпоредбите на Директива 2000/78 не следва, че принципът за равно третиране, който тя цели да гарантира, се ограничава до лицата с увреждания по смисъла на тази директива.

27 — В решение от 17 юли 2008 г., Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, т. 43 и сл.) Съдът приема, че уволнението на служител без увреждане може несъмнено да попадне в обхвата ratione personae на Директива 2000/78, когато е доказано, че неблагоприятното третиране, на което е жертва този служител, в сравнение с други лица, които се намират в сходно на неговото положение, се *основава на увреждането на негово дете*, за което заинтересованото лице полага основната част от грижите, от които то се нуждае.

57. Ще добавя, че законодателната работа, започнала през 2008 г. с цел промяна на материалния обхват на Директива 2000/78, не поставя под въпрос този анализ [28]. Всъщност е било предвидено принципът за равно третиране на лицата без оглед на религиозна принадлежност или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация да се прилага и „извън пазара на труда“ [29], а не да се разширява списъкът с признаците за дискриминация, които са посочени изчерпателно в тази директива, като се посочва, че подходът е бил същият, що се отнася до другите две директиви за недопускане на дискриминация, на които също се основава този проект за изменение [30].

58. В заключение, тъй като в главното производство разликата в третирането между лицата с увреждания, работещи по трудово правоотношение, и държавните служители с увреждания е основана на естеството на правоотношенията, които свързват тези две категории уязвими работници или служители с техния работодател, и тъй като този критерий за разграничение не се съдържа в изчерпателния списък на признаците за дискриминация, посочени в член 1 от Директива 2000/78, според мен този акт не е приложим към положението, което е предмет на спора, с който е сезирана запитващата юрисдикция.

59. Според мен при тези обстоятелства не следва да се дава тълкуване на разпоредбите на Директива 2000/78, посочени във втория и третия преюдициален въпрос. Поради това изложените по-долу съображения са релевантни само в случай че Съдът реши да даде исканото тълкуване.

2. По евентуалното въздействие на Хартата в настоящото дело

60. В мотивите към своето определение запитващата юрисдикция споменава накратко Хартата, без обаче по никакъв начин да обясни доколко този акт на правото на Съюза би могъл да има някаква роля с оглед на обстоятелствата по главното производство. Тази юрисдикция не представя каквито и да било доводи относно въздействието, което в конкретния случай може да има някоя разпоредба на посочения акт, който впрочем не е предмет на поставените въпроси. Хартата не е разгледана и в представените пред Съда писмени становища [31].

61. Впрочем съгласно постоянната съдебна практика основните права, гарантирани от Хартата, трябва да се прилагат само в уредени от правото на Съюза случаи и Съдът следва да разполага с цялата необходима информация, за да може да направи извод, че спорното положение попада в приложното поле на правото на Съюза, за да може да се произнесе по тълкуването на разпоредбите на Хартата [32]. Тъй като запитващата юрисдикция не е доказала, че националните

28 — Вж. Предложение за директива на Съвета от 2 юли 2008 г. за прилагане на принципа на равно третиране на лицата без оглед на религиозна принадлежност или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация (COM(2008) 426 окончателен, стр. 2 и 7). Ще уточня, че това предложение беше предмет на ново разискване в Съвета през м. юни 2016 г.

29 — А именно в сфери, различни от професионалната, като например социалната закрила, социалните придобивки, образованието, достъпа до стоки и услуги, както и предоставянето на такива, включително жилищното настаняване (вж. съображение 9 и член 3 от предложението за директива, COM(2008) 426 окончателен, стр. 14 и 19).

30 — Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 година относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (ОВ L 180, 2000 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 20, том 1, стр. 19 и поправка в ОВ L 36, 2014 г., стр. 22) и Директива 2004/113/ЕО на Съвета от 13 декември 2004 година относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги (ОВ L 373, 2004 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 135) забраняват и видовете дискриминация, които се основават на признаците, посочени конкретно в техните заглавия.

31 — В частта от писменото си становище, озаглавено „Правна уредба“, българското правителство само цитира член 26 от Хартата относно „[и]нтеграция[та] на хората с увреждания“, докато в частта от определението за преюдициално запитване, съдържаща правната уредба, се цитират членове 21 и 30 от Хартата, които се отнасят съответно до „[н]едискриминация[та]“ и до „[з]ащита[та] при неоснователно уволнение“.

32 — Вж. по-специално решение от 13 юни 2013 г., Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, т. 56 и 57).

норми, които могат да уредят по същество спора в главното производство [33], са имали за цел да приложат пряко и конкретно дадени разпоредби от правото на Съюза съгласно член 51 от Хартата [34], според мен Съдът трябва да приеме, че не следва да разглежда съвместимостта на посочените разпоредби с основните права, установени в последния посочен акт [35].

62. Освен това едно евентуално тълкуване на разпоредби на правото на Съюза — в конкретния случай на посочените във втория и третия преюдициален въпрос членове от Директива 2000/78 — в светлината на разпоредбите на Хартата, и по-специално на членове 20, 21, 26 или 30 от нея [36], е възможно само в пределите на предоставената на Съда компетентност, която в конкретния случай зависи от материалния обхват на тази директива. Всъщност изтъкнатите евентуално разпоредби от Хартата не могат сами по себе си да обосноват компетентност на Съда да разгледа правно положение, което не попада в приложното поле на правото на Съюза [37].

63. Ще посоча, че в определението за преюдициално запитване е загатнат един принцип на забрана на всякаква дискриминация на лица с увреждания. В това отношение напомням, че когато Съдът е бил сезиран с преюдициален въпрос с предмет тълкуването на общия принцип на недопускане на дискриминация, основана на възраст, който е установен в член 21 от Хартата и е конкретизиран с Директива 2000/78 [38], този въпрос е разгледан в светлината само на тази директива [39], по-специално в рамките на спорове между частноправен субект и национална администрация, както е в конкретния случай. Логично е същият подход да се възприеме и по отношение на принцип на недопускане на дискриминация, основана на увреждане, който също е установен в член 21 от Хартата и конкретизиран с Директива 2000/78.

33 — А именно член 333, алинея 1, точка 3 във връзка с член 328, алинея 1, точка 2 от българския Кодекс на труда, както и член 106, алинея 1, точка 2 от българския Закон за държавния служител, както те са тълкувани в българската съдебна практика.

34 — В споменатия член 51, който определя „[п]риложно[то] поле“ на Хартата, и по-специално в параграф 1, е посочено, че нейните разпоредби „се отнасят […] за държавите членки […] единствено, когато те прилагат правото на Съюза“, а в параграф 2 от този член е посочено, че Хартата „не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза“. В това отношение Съдът е уточнил, че „[з]а да се установи дали дадена национална уредба е свързана с прилагането на правото на Съюза по смисъла на член 51 от Хартата, следва наред с други обстоятелства да се провери дали предназначението на разглежданата национална правна уредба е да се приложи разпоредба от правото на Съюза, от какво естество е тази правна уредба и дали нейните цели са различни от следваните от правото на Съюза, въпреки че тя може косвено да му влияе, и дали в правото на Съюза съществува конкретна уредба на съответната материя или уредба, която може да ѝ влияе“ (решение от 6 март 2014 г., Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, т. 25).

35 — Вж. по-специално решения от 8 май 2013 г., Ymeraga и др. (C-87/12, EU:C:2013:291, т. 40—43), от 6 март 2014 г., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, т. 20—33) и от 10 юли 2014 г., Julián Hernández и др. (C-198/13, EU:C:2014:2055, т. 32—37).

36 — Съответно съгласно посочения член 20 „[в]сички хора са равни пред закона“, съгласно посочения член 21, параграф 1 е „[з]абранена […] всяка форма на дискриминация, основана по-специално на […] увреждане“, съгласно посочения член 26 „Съюзът признава и зачита правото на хората с увреждания да се ползват от мерки, които осигуряват тяхната автономност, социалната и професионалната им интеграция и участието им в живота на общността“, а съгласно посочения член 30 „[в]секи работник има право на защита срещу всяка форма на неоснователно уволнение, в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики“.

37 — Вж. по-специално решения от 8 май 2013 г., Ymeraga и др. (C-87/12, EU:C:2013:291, т. 40) и от 10 юли 2014 г., Julián Hernández и др. (C-198/13, EU:C:2014:2055, т. 32 и цитираната съдебна практика), както и определение от 23 февруари 2016 г., Garzón Ramos и Ramos Martín (C-380/15, непубликувано, EU:C:2016:112, т. 25).

38 — В решение от 19 април 2016 г., DI (C-441/14, EU:C:2016:278, т. 23 и 24) Съдът уточнява, че *„тъй като* самата *Директива 2000/78* не утвърждава общия принцип за недопускане на дискриминация, основана на възраст, а *единствено конкретизира този принцип в областта на заетостта и полагането на труд, обхватът на защитата, предоставяна с тази директива, не надхвърля защитата, предоставяна с този принцип*. С приемането на тази директива законодателят на Европейския съюз е възнамерявал *да установи по-ясна рамка*, с която да улесни практическото прилагане на принципа за равно третиране, и *по-специално да определи различните възможности за дерогация на посочения принцип*, очертавайки неговите граници посредством по-ясно дефиниране на неговото приложно поле“. Съдът добавя, че *„за да може [посоченият принцип] да се приложи* към ситуация като тази в главното производство, *освен това е необходимо тази ситуация да попадне в приложното поле на установената с Директива 2000/78 забрана за дискриминация*“ (курсивът е мой).

39 — Вж. по-специално решения от 11 ноември 2014 г., Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359, т. 23 и 24), от 13 ноември 2014 г., Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, т. 25), от 21 януари 2015 г., Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, т. 16 и 17) и от 2 юни 2016 г., C (C-122/15, EU:C:2016:391, т. 18 и 28—30).

64. Тъй като според мен посочената директива не е приложима при обстоятелства като тези в главното производство, в което разглежданото различно третиране се основава на критерий, различен от изчерпателно изброените в член 1 от нея, както посочих по-горе [40], считам, че в рамките на настоящото дело разпоредбите на тази директива не могат да са предмет на тълкуване в светлината на разпоредбите на Хартата.

65. С оглед на гореизложеното считам главно, че в настоящото дело не следва да се тълкуват членове 4 и 7 от Директива 2000/78, дори в светлината на разпоредбите на Хартата. Все пак, при условията на евентуалност, ще изложа някои съображения, в случай че Съдът не приеме това предложение.

3. По субсидиарното тълкуване на посочените разпоредби от Директива 2000/78

66. В самото начало ще посоча, че в своето становище българското правителство посвещава обстойни разсъждения на член 2, параграф 5 от Директива 2000/78 [41] с цел да обоснове, че правна уредба като разглежданата в главното производство е допустима от гледна точка на тази разпоредба [42]. Все пак, тъй като запитващата юрисдикция не е поискала конкретно нейното тълкуване [43] нито в отправените до Съда преюдициални въпроси, нито в мотивите на своето определение за преюдициално запитване и не е представила каквито и да било данни в това отношение, дори имплицитно [44], считам, че не е необходимо се произнасям, само при условията на евентуалност, по този въпрос. Ще отбележа само, че както поддържа българското правителство, посоченият член 2, параграф 5 е бил предмет на стриктно тълкуване в практиката на Съда с довода, че тази разпоредба въвежда изключение от принципа за забрана на дискриминацията [45].

67. Що се отнася до член 4 от Директива 2000/78, който е посочен изрично във втория преюдициален въпрос, считам, че запитващата юрисдикция не е дала никакви разяснения каква е ползата от това Съдът да даде тълкуване на тази разпоредба за разрешаването на спора, с който е сезирана [46]. Единствено българското правителство излага становище относно параграф 1 от този член, в което напомня, че според Съда тази разпоредба трябва да се тълкува стриктно, тъй като дава възможност за дерогиране на принципа на недопускане на дискриминация [47], и твърди, че посоченият параграф допуска разглежданата в настоящото дело национална правна уредба [48].

40 — Вж. т. 51 и сл. от настоящото заключение.

41 — Съгласно посочения параграф 5 Директива 2000/78 „не засяга мерките, регламентирани от национален закон, които в демократичното общество са необходими за обществената сигурност, под[д]ържането на обществения ред и предотвратяването на престъпни деяния, защитата на здравето, правата и свободите на другите“.

42 — Това правителство посочва по-специално, че „чрез закрепения в [Закона за държавния служител] стабилитет на служебното правоотношение се гарантира ефективно и предвидимо осъществяване на функциите на държавната администрация в интерес на обществото и осигуряване на обществения ред“.

43 — Действително, както посочва това правителство, вторият отправен до Съда преюдициален въпрос се отнася до това дали „член 4, както и другите разпоредби на Директива [2000/78], позволяват“ подобна правна уредба, но считам, че този израз се отнася основно до тълкуването на член 4 във връзка с други разпоредби на тази директива.

44 — Всъщност Съдът може да изведе от предоставените от националната юрисдикция данни, по-конкретно от мотивите на определението за преюдициално запитване, тези разпоредби от правото на Съюза, на които е необходимо да се направи тълкуване предвид предмета на спора (по-специално решения от 1 октомври 2015 г., Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, т. 34 и от 29 септември 2016 г., Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, т. 43), но в конкретния случай ми е струва, че що се отнася до евентуалното тълкуване на посочения член 2, параграф 5, подобни данни липсват.

45 — Вж. по-специално решение от 12 декември 2013 г., Hay (C-267/12, EU:C:2013:823, т. 46 и цитираната съдебна практика).

46 — При все това съгласно член 94 от Процедурния правилник на Съда е необходимо националният съд да даде минимални разяснения относно причините да иска тълкуване именно на посочените от него разпоредби от правото на Съюза и относно връзката, която установява между тях и националното законодателство, приложимо в главното производство (вж. по-специално решения от 10 март 2016 г., Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, т. 115 и от 5 юли 2016 г., Огнянов, C-614/14, EU:C:2016:514, т. 19 и 20).

47 — Вж. решение от 13 ноември 2014 г., Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, т. 47 и цитираната съдебна практика).

48 — В това отношение посоченото правителство основава доводите си на „съществуващата в Закона за държавния служител нормативно закрепена закрила на правата на лицата с увреждания“ и на „необходимостта да се осигурят условия държавната администрация да изпълнява ефективно и предвидимо своите функции в интерес на обществото“.

68. От своя страна, с оглед на данните по главното производство, не разбирам доколко евентуалното прилагане на член 4 от Директива 2000/78 е осъществимо в конкретния случай и следователно доколко е възможно неговото полезно тълкуване по същество. Всъщност съгласно този член е допустимо разлика в третирането да не съставлява дискриминация „когато *поради характера на засегнатите професионални дейности или в контекста, в който те се упражняват*, такава характеристика представлява *основно и определящо професията изискване*, като гарантират, че целта е законосъобразна и изискването пропорционално“[49]. При все това въпросната българска правна уредба въвежда разлика в третирането, доколкото предоставя закрила конкретно на работещите по трудово правоотношение, а не на държавните служители, но нейна особеност е, че тя се прилага и спрямо лицата, работещи по трудово правоотношение в публичния сектор, които следователно могат да упражняват същата професионална дейност като държавните служители. Така, разглежданият фактор за различно третиране не се отнася до „характеристика“, която е „свързана с някой от признаците, посочени в член 1“ от Директива 2000/78“ и представлява „основно и определящо професията изискване“ съгласно условията за прилагане на посочения член 4, определени в практиката на Съда[50].

69. Във всички случаи ми се струва, че съдържанието на посочения член 4 съгласно неговото тълкуване в предходните решения на Съда по никакъв начин не позволява да се приеме, че подобна национална правна уредба е несъвместима с изискванията на правото на Съюза.

70. Що се отнася до член 7 от Директива 2000/78, който е предмет на третия преюдициален въпрос, запитващата юрисдикция посочва, че „не е ясно доколко приетите от Република България разпоредби, представляващи специфични мерки за закрила на лица с увреждания, но само на тези работещи по трудово правоотношение, дори и да са на публична служба, представлява допустимо позитивно действие по смисъла на [посочения] чл. 7“.

71. В това отношение ще отбележа, че съгласно параграф 1 от споменатия член 7 „принципът за равно третиране няма да попречи на всяка държава членка да прилага или приема специфични мерки за предотвратяване или компенсиране на неравностойното положение, свързани с някое от основанията, посочени в член 1“ с цел „гарантиране на пълно равенство на практика“[51]. Параграф 2 от същия член 7 утвърждава тази възможност за приемане на мерки за позитивни действия, по-специално в полза на хората с увреждания[52], когато такива мерки имат за цел защитата на тяхното здраве и безопасност при работа или насърчаването на тяхната интеграция в работната среда[53].

49 — Курсивът е мой. Освен това в съображение 17 от Директива 2000/78 е посочено, че тя „не изисква избирането, повишението, оставането на работа или обучението на лице, което не е във възможност, състояние или наличие да изпълнява основните задължения на дадена длъжност или да премине съответното обучение“.

50 — Вж. решение от 13 септември 2011 г., Prigge и др. (C-447/09, EU:C:2011:573, т. 66 и цитираната съдебна практика).

51 — Вж. също съображение 26 от Директива 2000/78.

52 — В решение от 17 юли 2008 г., Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, т. 40 и 42) Съдът посочва, че в него става въпрос за „разпоредби, които се отнасят до мерки на положителна дискриминация в полза на самото лице с увреждания“.

53 — Съгласно член 2, параграф 2, буква б), подточка ii) от Директива 2000/78 подобни мерки, приети в полза на хората с увреждания, не съставляват непряка дискриминация.

72. Тези разпоредби, които запазват суверенитета на държавите членки[54], признават на последните възможността, а не задължението да предприемат позитивни действия за отстраняване на реално съществуващите неравенства. Всъщност, както беше посочено в рамките на подготвителните дейности по приемането на Директива 2000/78[55], „само по себе си равното третиране може да бъде недостатъчно ако не доведе до действително равенство“[56] и „може да включва признаването на специални права на дадени групи лица“[57].

73. Подобно на българското правителство и на Комисията считам, че дори Съдът да приеме, че правна уредба като разглежданата в главното производство попада в приложното поле на член 7 от Директива 2000/78, и по-специално на параграф 2 от него, както поддържа това правителство[58], в тези разпоредби не се посочва по никакъв начин, че държава членка не може да ограничи до конкретна група лица — в конкретния случай работещите по трудово правоотношение — възможността да се ползват от мерките, които е приела с оглед на защитата на здравето им[59].

74. Поради това при условията на евентуалност считам, че ако Съдът реши да тълкува членове 4 и 7 от Директива 2000/78, тези разпоредби следва да се тълкуват в смисъл, че допускат подобна правна уредба.

B– *По ограниченото въздействие на разпоредбите на Конвенцията на ООН относно увреждания (първи въпрос)*

1. По текста на първия преюдициален въпрос

75. На пръв поглед първият преюдициален въпрос, който се отнася до това дали „член 5, т. 2 от Конвенцията [на ООН относно увреждания] разрешава […] нормативно установена […] закрила [като разглежданата в главното производство]“, изглежда, съставлява искане Съдът да тълкува разпоредба, която не е част нито от първичното, нито от вторичното право на Съюза. Подобна задача обаче е извън компетентността на Съда по силата на член 267, параграф 1 ДФЕС.

54 — Струва ми се, че член 7 от Директива 2000/78 поставя извън сферата на действие на последната мерките на положителна дискриминация, относно които в съображение 27 от същата са напомня, че „[в] своята Препоръка [86/379] Съветът създаде насочваща рамка, като дава примери за позитивно действие по насърчаване на заетостта и обучението на лицата с увреждания“.

55 — Вж. обясненията на Комисията във връзка с член 6 (понастоящем член 7) от предложението, довело до приемане на Директива 2000/78 (COM(1999) 565 окончателен), в които се прави позоваване на практиката на Съда относно позитивните действия в полза на жените (по тази тема вж. по-специално решения от 11 ноември 1997 г., Marschall, C-409/95, EU:C:1997:533, т. 28 и цитираната съдебна практика и от 28 март 2000 г., Badeck и др., C-158/97, EU:C:2000:163, т. 23).

56 — В своето предложение за изменение на Директива 2000/78 (COM(2008) 426 окончателен, стр. 10) Комисията напомня, че често „формалната равнопоставеност не води до равнопоставеност на практика“, и подчертава, че еквивалентни разпоредби относно „позитивни[те] мерки“ се съдържат във всички директиви относно недопускане на дискриминация, основаващи се на член 13 ЕО (понастоящем член 19 ДФЕС).

57 — Посочва се също, че „позитивните действия позволяват да се постигне не формално равенство, „което означава равно третиране на лица, спадащи към различни групи”, а действително равенство, което означава равенство между групите, т.е. колективно равенство“ (вж. под редакцията на Martin, D., Morsa, M., Gosseries, P. et Buelens, J.. Droit du travail européen: questions spéciales. Larcier, Bruxelles, 2015, p. 539).

58 — В това отношение обаче напомням, че разглежданите разпоредби на българското право имат за предмет закрилата на работниците или служителите, засегнати от някоя от болестите, посочени в тези разпоредби, а не конкретно самите хора с увреждания (вж. т. 17 и 18, както и бележка под линия 4 от настоящото заключение).

59 — Вж. т. 35 от настоящото заключение.

76. Все пак от мотивите на определението за преюдициално запитване е видно, че този въпрос се обосновава с необходимостта тълкуването на Директива 2000/78 да се извършва в съответствие с Конвенцията на ООН относно увреждания, с оглед на практиката на Съда [60]. Според запитващата юрисдикция посочената конвенция, и по-конкретно член 5, параграф 2 от нея [61], изисква „равноправна и ефективна защита от закона срещу всякаква *дискриминация* на лица с увреждания, *на каквито и да е било основания, а не само на определени* защитими *признаци, установени във вторичното право на Европейския съюз*“ [62].

77. Следователно първият въпрос трябва да се разбира като насочен към това да се установи по същество дали тълкуване на Директива 2000/78 в светлината на тази конвенция позволява да се приеме, че правото на Съюза не допуска правна уредба като разглежданата в главното производство, доколкото тя води до различно третиране между работещ по трудово правоотношение и държавен служител с един и същи вид увреждане, макар възприетият в тази правна уредба критерий за разграничение да не е увреждането, а разликата в естеството на правоотношението, което свързва тези две категории хора с увреждания с техния работодател, независимо че последният посочен критерий не фигурира в изчерпателния списък на забранените признаци на дискриминация, който се съдържа в член 1 от посочената директива.

78. Уточнявам още от сега, че тази необходимост от преформулиране [63] се отнася и за част от четвъртия преюдициален въпрос, доколкото в него се посочва „за да се съобразят международните [...] норми“ — израз, с който ми се струва, че запитващата юрисдикция се позовава по-специално на Конвенцията на ООН относно уврежданията, макар да не е изяснила искането си в това отношение, и на въздействието на задължението за съобразяване с този текст, що се отнася до средствата, които трябва да се приложат, за да се отстрани евентуална дискриминация при обстоятелства като тези в главното производство [64].

2. По ограничения обхват на действието на Конвенцията на ООН относно уврежданията спрямо правото на Съюза

79. В писмения си отговор на поставените от Съда въпроси българското правителство поддържа, че съгласно член 5, параграфи 2 и 4 във връзка с член 27, параграф 1, букви ж) и з) [65], както и във връзка с член 4, параграф 1, букви г) и д) [66] от Конвенцията на ООН относно уврежданията тя прави разграничение между задълженията на държавите по отношение на правата на хората с увреждания в публичния сектор и техните задължения по отношение на правата на същата тази категория лица в частния сектор, и следователно било допустимо подобен критерий за разграничение да се използва в националните правни разпоредби [67].

60 — В това отношение запитващата юрисдикция се позовава изрично на решение от 18 март 2014 г., Z. (C-363/12, EU:C:2014:159).

61 — Съгласно посочения параграф 2 „[д]ържавите[—] страни по настоящата конвенция[,] се задължават [не само] да забранят всякаква дискриминация по признак на увреждане[, но] и *да гарантират на лицата с увреждания* равноправна и ефективна *защита* от закона с*рещу всякаква дискриминация, на каквито и да било основания*“ (курсивът е мой).

62 — Курсивът е мой.

63 — Като е напомнено, че съгласно постоянната съдебна практика Съдът има тази възможност да преформулира поставените въпроси с оглед на това да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран (по-специално решение от 17 януари 2013 г., Hewlett-Packard Europe, C-361/11, EU:C:2013:18, т. 35).

64 — Вж. също т. 96 и сл. от настоящото заключение.

65 — Посочените точки ж) и з) гласят, че страните по тази конвенция трябва да вземат необходимите мерки, по-специално за „осигуряване на заетост за хора с увреждания в публичния сектор“ и за „насърчаване на заетостта на хора с увреждания в частния сектор“.

66 — Посочените точки г) и д) предвиждат, че страните по тази конвенция се задължават по-специално да „гарантират нейното спазване от страна на публичните власти и институции“ и да „предприемат всякакви подходящи мерки за премахване на дискриминацията по признак на увреждане от страна на лица, организации и частни предприятия“.

67 — В това отношение още в самото начало ще възразя, че е неточно да се счита, че изтъкнатата в главното производство дискриминация се основава на разграничение между хората с увреждания, които работят в публичния сектор, и тези, които работят в частния сектор (вж. също т. 38 от настоящото заключение).

Според това правителство поради особеностите на служебното правоотношение на държавните служители[68] българската правна уредба не създава празнина в правото, която да изисква прилагането по аналогия на тази мярка за закрила в полза на последните в хипотезата, предвидена в член 106, алинея 1, точка 2 от Закона за държавния служител.

80. Съгласно писменото становище на Комисията, тъй като разглежданите разпоредби на националната правна уредба не попадат в приложното поле на Директива 2000/78 и липсват други разпоредби от правото на Съюза, които да могат да бъдат приложени, следва съответната държава, а именно Република България, да следи за спазването на установените в Конвенцията на ООН относно увреждания изисквания, които могат да ѝ бъдат противопоставени в качеството ѝ на страна по конвенцията.

81. Във връзка с това ще напомня, подобно на българското правителство и на Комисията, че Съдът вече многократно е посочвал, че тъй като Европейският съюз е одобрил Конвенцията на ООН относно увреждания, разпоредбите на последната са неразделна част от правния ред на Съюза[69], считано от влизането в сила на посочената конвенция[70].

82. Обратно на твърденията на г-жа Милкова в писмения ѝ отговор на поставените от Съда въпроси[71], съгласно постоянната съдебна практика наложените с посочената конвенция задължения се отнасят до договарящите страни и тъй като изпълнението или действието на разпоредбите на последната зависи от приемането на последващи актове от компетентността на договарящите страни[72], от гледна точка на тяхното съдържание те не представляват безусловни и достатъчно точни разпоредби, поради което са лишени от непосредствено действие в правото на Съюза[73].

83. Все пак Съдът отбелязва, че в допълнението на приложение II към Решение 2010/48 сред „актовете на [Съюза], отнасящи се до въпроси, уредени от Конвенцията [на ООН относно увреждания]“, изрично се посочва Директива 2000/78, по-специално в областта на „самостоятелния начин на живот и социалното приобщаване, работата и заетостта“. Както посочва българското правителство в писменото си становище, от това Съдът е направил извод,

68 — В писменото си становище относно *първия преюдициален въпрос* българското правителство излага доводи, съгласно които положението на държавните служители не е сравнимо с това на работещите по трудово правоотношение, за да направи извод от това, че „не е необходимо останалите преюдициални въпроси да бъдат разгледани“. В това отношение само ще посоча, че проверката дали положението на разглежданите категории лица е сравнимо, би била релевантна по настоящото дело, за да се установи наличието на пряка дискриминация по смисъла на член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/78. Тези доводи обаче не са относими и поради това според мен не следва да се анализират, тъй като считам, че посочената директива дори не е приложима към спор като този в главното производство.

69 — Обратно на разпоредбите на международни споразумения, към които Съюзът не се е присъединил, като например Международния пакт за граждански и политически права, приет от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 16 декември 1966 г. (вж. решение от 28 юли 2016 г., Conseil des ministres, C-543/14, EU:C:2016:605, т. 23).

70 — Вж. по-специално решения от 11 април 2013 г., HK Danmark (C-335/11 и C-337/11, EU:C:2013:222, т. 30), от 18 март 2014 г., Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, т. 73) и от 22 май 2014 г., Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, т. 68).

71 — Според г-жа Милкова член 5, параграф 2 от Конвенцията на ООН относно увреждания, който гарантира на лицата с увреждания равноправна и ефективна защита от закона срещу всякаква дискриминация, на каквито и да било основания, е приложим, тъй като с тази разпоредба се създавали достатъчно точни, ясни и безусловни задължения и от това следвало, че българският Закон за държавния служител трябва да бъде изменен.

72 — Така, що се отнася до Европейския съюз, в приложение II към Решение 2010/48 се съдържа декларация относно обхвата на компетентността на Съюза по въпросите, уредени от Конвенцията на ООН относно увреждания, както и допълнение, с което се съставя списък на правните актове на Съюза, отнасящи се до въпроси, уредени от тази конвенция.

73 — Тъй като това международно споразумение има характера на програма за договарящите страни, от това следва по-специално, че е невъзможно да се упражни контрол за валидност на акт от правото на Съюза, какъвто е Директива 2000/78, от гледна точка на Конвенцията на ООН относно увреждания. Вж. решения от 18 март 2014 г., Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, т. 85—90) и от 22 май 2014 г., Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, т. 69).

че може да се прави позоваване на посочената конвенция за целите на тълкуването на Директива 2000/78, която, доколкото това е възможно, трябва да се тълкува в съответствие с тази конвенция поради предимството на сключените от Съюза международни споразумения пред разпоредбите на вторичното право[74].

84. Така, след ратифицирането от Съюза на Конвенцията на ООН относно увреждания Съдът адаптира определението си на понятието „увреждане“ по смисъла на Директива 2000/78, като възпроизвежда терминологията, използвана в член 1, втора алинея от посочената конвенция[75] и дава определение на понятието „[разумни улеснения]“ по смисъла на член 5 от тази директива[76], като взема предвид текста на член 2, четвърта алинея от същата конвенция[77].

85. Все пак считам, че в настоящото дело Директива 2000/78 не следва да се тълкува в светлината на Конвенцията на ООН относно увреждания, тъй като според мен главното производство не попада в приложното поле на посочената директива поради изложените по-горе доводи[78]. Поради това следващите съображения ще бъдат изложени единствено при условията на евентуалност с оглед на това да бъда изчерпателен.

3. По субсидиарното тълкуване на Директива 2000/78 в светлината на Конвенцията на ООН относно увреждания

86. С първия си въпрос запитващата юрисдикция приканва по същество Съда да определи дали материалният обхват на Директива 2000/78 може да бъде схващан разширително с оглед на съдържанието на член 5, параграф 2 от Конвенцията на ООН относно увреждания[79].

87. В писмения си отговор на поставените от Съда въпроси Комисията отбелязва, че параграф 2 от посочения член 5 е насочен към това да изясни, що се отнася до увреждането, принципите на равенство и недопускане на дискриминация, които са формулирани в параграф 1 от същия член. Комисията посочва, че тази разпоредба не предоставя по-широка закрила от вече предоставената с членове 2 и 5 от Директива 2000/78[80]. Тя изтъква също така, че посоченият в този параграф 2 принцип на „равноправна и ефективна защита от закона [на хората с увреждания] срещу всякаква дискриминация“ се прилага само когато дискриминацията се основава на увреждане, а според нея конкретният случай не е такъв.

74 — Вж. по-специално решения от 11 април 2013 г., HK Danmark (C-335/11 и C-337/11, EU:C:2013:222, т. 29, 31 и 32), от 18 март 2014 г., Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, т. 72, 74 и 75) и от 22 май 2014 г., Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, т. 68 и 70).

75 — Вж. по-специално решения от 11 април 2013 г., HK Danmark (C-335/11 и C-337/11, EU:C:2013:222, т. 36—39), от 18 декември 2014 г., FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, т. 53) и от 26 май 2016, Invamed Group и др. (C-198/15, EU:C:2016:362, т. 33), както и заключението на генералния адвокат Bot по дело Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:371, т. 40 и цитираната доктрина). В своя „Доклад за 2014 година относно прилагането на [Хартата]“ (COM[2015] 191 окончателен, стр. 14) Комисията е подчертала също така, че „[п]ри все че в Хартата не съществува правно задължение тълкуването да се приведе в съответствие с Договорите на Организацията на обединените нации, при тълкуването на правата съгласно правото на ЕС Съдът на Европейския съюз се позовава на инструменти на ООН“, и по-специално на Конвенцията на ООН относно увреждания.

76 — Съгласно посочения член 5 работодателят е длъжен да предприеме подходящи мерки по-специално за да предостави възможност на лице с увреждане да има достъп, да участва или да се издига в професията, освен ако такива мерки не представляват непропорционална тежест за работодателя.

77 — Вж. решения от 11 април 2013 г., HK Danmark (C-335/11 и C-337/11, EU:C:2013:222, т. 48 и сл.) и от 4 юли 2013 г., Комисия/Италия (C-312/11, непубликувано, EU:C:2013:446, т. 58).

78 — Вж. т. 44 и сл. от настоящото заключение.

79 — По този въпрос вж. т. 76 и 77 от настоящото заключение.

80 — Като посочените членове 2 и 5 се отнасят съответно до „[п]онятие[то] за дискриминация“ и до „[разумните улеснения за] лицата с увреждания“.

88. От своя страна ще посоча, че както от член 2[81], така и от член 4[82] от Конвенцията на ООН относно увреждания следва, че тя забранява конкретно всеки вид *дискриминация по признак на увреждане*[83]. Същото се отнася по-специално[84] и до член 27 от тази конвенция, параграф 1, буква а) от който забранява „дискриминация[та] по причини на увреждане по всякакви въпроси, засягащи всякакви форми на заетост“ и по-специално по отношение на „продължаване[то] на трудов[ия] договор“, което включва евентуална закрила при прекратяване на правоотношението с работодателя. При все това разликата в третирането посредством разглежданите в главното производство разпоредби на българското право е основана на естеството на правоотношението с работодателя, а не на увреждането на г-жа Милкова.

89. Освен това считам, че Конвенцията на ООН относно увреждания цели да осигури *равно третиране не между всички категории хора с увреждания*, а между лицата с увреждане и тези, които нямат увреждане. Всъщност от много разпоредби от посочената конвенция следва, че тя цели да насърчи *равенството между хората с увреждания и „останалите“*[85]. Тази външна база за сравнение[86] се появява в член 1, параграф 2 от конвенцията, който определя нейната цел и по-специално какво трябва да се разбира под понятието „хора с увреждания“, като съдържа изрично израза „равноправно с останалите [лица]“[87]. Вариант на този израз фигурира в член 7 от нея, а именно: „равноправно с останалите деца“[88]. Освен това в член 2 от конвенцията е дадено определение за „дискриминация по признак на увреждане“, като се прави позоваване на упражняването на посочените права и свободи от страна на хората с увреждания „равноправно с останалите“[89]. Последният посочен израз е възпроизведен в дълга поредица от членове от конвенцията, които се отнасят до правата на хората с увреждания, които последната има за цел да насърчава и защитава, както и да гарантира тяхното пълноценно и равноправно упражняване[90], и в конкретния случай по-специално в член 27 от нея относно работата и заетостта[91].

81 — В който е дадено определение само за „дискриминация[та] *по признак на увреждане*“ (курсивът е мой).

82 — Съгласно текста на посочения член 4, параграф 1, първо изречение „[д]ържавите[—] страни по конвенцията[,] се задължават да гарантират и да способстват за пълноценната реализация на всички човешки права и основните свободи за хората с увреждания, без каквато и да било *дискриминация по признак на увреждане*“ (курсивът е мой). Точка д) от същия параграф потвърждава този подход.

83 — Макар в някои разпоредби от тази конвенция да се посочват други евентуални признаци на дискриминация (вж. по-специално съображения п) и т), както и член 8, параграф 1, буква б).

84 — Вж. също така по-специално съображение з), член 25, първа алинея и член 28, параграфи 1 и 2 от посочената конвенция.

85 — Ще посоча, че някои разпоредби от проекта за конвенция (вж. приложение I към Доклада на работната група до Специалния комитет, на който е възложено изготвянето на въпросната конвенция, публикуван на 27 януари 2004 г., UN Doc. A/AC.265/2004/WG.1) съдържат формулировката „при равни условия“, която е по-малко красноречива от формулировките, които се съдържат в окончателния текст. Такъв е случаят с член 1, член 7, параграф 2, както и с членове 18, 21 и 24 от посочения проект. В замяна на това в членове 9, 13 и 14 от проекта се прави уточнението „при равни условия *с другите лица*“ (курсивът е мой).

86 — „Относителното естество“ на правото на равно третиране, което е предвидено в посочената конвенция, е подчертано от Waddington, L. Equal to the Task? Re-Examining EU Equality Law in the Light of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. — European Yearbook of Disability Law, Vol. 4, под ръководството на Quinn, G., Waddington, L. et Flynn, E. Intersentia, Cambridge, 2013, p. 177.

87 — Аналогично определение на това понятие се съдържа в буква д) от преамбюла на посочената конвенция.

88 — Вж. също така буква с) от преамбюла на посочената конвенция.

89 — „[Д]*искриминация по признак на увреждане*“ означава [всяко] *правене на разлика*, всякакви ограничения и изключения, основаващи се на увреждане, имащи за цел или последица нарушаване или отменяне на зачитането, възползването от или *равнопоставеното* упражняване на всички човешки права и основни свободи“ (курсивът е мой).

90 — Става дума за член 9 относно достъпността, член 10 относно правото на живот, член 12 относно равнопоставеността пред закона, член 13 относно достъпа до правосъдие, член 14 относно свободата и сигурността на личността, член 15 относно защитата срещу изтезания или жестоко, нехуманно или унизително третиране или наказание, член 17 относно защитата на целостта и ненакърнимостта на личността, член 18 относно свободата на придвижването и националността, член 19 относно самостоятелния живот и включването в общността, член 21 относно свободата на изразяване и на мнение и достъпа до информация, член 22 относно зачитането на личната неприкосновеност, член 23 относно уважението към дома и семейството, член 24 относно образованието, член 29 относно участието в политическия и обществен живот, както и член 30 относно участието в културния живот, почивка, свободно време и спорт.

91 — Текстът на параграф 1 от посочения член 27 е частично възпроизведен в т. 9 от настоящото заключение. Съгласно параграф 2 от този член „[д]ържавите[—] страни по настоящата конвенция[,] се задължават да [гарантират, че] хора[та] с увреждания […] [ще] бъдат защитавани, *равноправно с всички останали*, срещу принудителен труд или трудова повинност“ (курсивът е мой).

90. Аналогична формулировка е възприета от Съда в неговите решения относно съдържащите се в Директива 2000/78 понятия, които се тълкуват в съответствие с разпоредбите на Конвенцията на ООН относно увреждания, като например понятията „увреждане“ или „[разумни улеснения]“. В това отношение Съдът многократно се позовава на „[затрудняване на] пълноценното и ефективно участие на [лице с увреждане] в професионалния живот *наравно с останалите работници*“ [92], а не на равенството между различни категории хора с увреждания. Струва ми се, че именно с оглед на това Съюзът ратифицира посочената конвенция [93].

91. Ето защо считам, че разпоредбите на Конвенцията на ООН относно увреждания не са предназначени да обхванат хипотеза като разглежданата в главното производство и във всички случаи тълкуването на Директива 2000/78 в съответствие с тези разпоредби не може да постави под въпрос изчерпателния характер на признаците за дискриминация, посочени в член 1 от тази директива [94], така че към тях да бъде добавен признакът, свързан с различното естество на правоотношенията на тези две категории хора с увреждания с работодателя.

92. Следователно, ако в настоящото дело Съдът приеме за необходимо да даде тълкуване на Директива 2000/78 в съответствие с Конвенцията на ООН относно увреждания, според мен изложените по-горе съображения предполагат понятието „дискриминация, основана на увреждане“ по смисъла на тази директива да се дефинира като отнасящо се до хипотезата, в която лица с увреждане са обект на по-неблагоприятно третиране или търпят конкретни неблагоприятни последици *по отношение на „другите“*, т.е. на лицата, които не притежават тази характеристика, но иначе се намират в положение, еквивалентно на това на първите. Освен това, все за целите на прилагането на тази директива, „принципът за равно третиране“ трябва да бъде схващан — по отношение на лицата с увреждания — като насочен към гарантиране на равенството на тази група лица по отношение на лицата, които не са засегнати от подобна трайно намалена работоспособност.

93. Накрая, що се отнася по-специално до конкретния случай, ще отбележа, че нито една разпоредба от посочената конвенция не изисква договарящите държави да запазят възможно най-дълго лице с увреждане на неговата длъжност, когато тя е съкратена, така че г-жа Милкова да може да се ползва от искането от нея по-благоприятно третиране.

94. Дори да се приеме, че член 5, параграф 2 от Конвенцията на ООН относно увреждания се отнася до хипотези, които не са обхванати от Директива 2000/78, както, изглежда, допуска запитващата юрисдикция, това обстоятелство според мен е ирелевантно, тъй като разпоредбите от тази конвенция не са непосредствено приложими в правото на Съюза [95] и следователно могат да имат въздействие върху посочената директива само при тълкуване в съответствие с нейните разпоредби, които сами по себе си определят приложното ѝ поле.

95. В заключение считам главно, че в настоящия случай Директива 2000/78 не следва да се тълкува в светлината на Конвенцията на ООН относно увреждания, а при условията на евентуалност, че ако Съдът не сподели моето мнение, следва да даде такова тълкуване, като приеме, че посочената конвенция има за цел да гарантира равно третиране не между различните категории хора с увреждания, а между всички тях и лицата, които нямат увреждане.

92 — Курсивът е мой. Вж. по-специално решения от 11 април 2013 г., HK Danmark (C-335/11 и C-337/11, EU:C:2013:222, т. 38, 41, 47 и 54), от 4 юли 2013 г., Комисия/Италия (C-312/11, непубликувано, EU:C:2013:446, т. 56 и 59), от 18 март 2014 г., Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, т. 76 и 80) и от 18 декември 2014 г., FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, т. 53, 59 и 60).

93 — Така, в прессъобщението на Комисията относно тази ратификация (съобщение от 5 януари 2011 г., IP/11/4) е посочено, че Конвенцията на ООН относно увреждания „задължава страните да гарантират, че хората с увреждания могат пълноценно за упражняват правата си *при равни условия с всички други граждани*“ (курсивът е мой).

94 — Вж. т. 51 и сл. от настоящото заключение.

95 — Вж. т. 82 от настоящото заключение.

Г– *По евентуалното разширяване на действието по отношение на лицата на националните норми, които предоставят закрила на лицата с увреждания, работещи по трудово правоотношение (четвърти въпрос)*

96. Четвъртият преюдициален въпрос е поставен при условията на евентуалност, тъй като се отнася до хипотезата, в която Съдът дава „отрицателни отговори на първи и трети въпрос“.

97. По същество запитващата юрисдикция иска да установи дали задължението на органите в Република България да спазват както посочените норми на международното право, така и тези на правото на Съюза, изисква в хипотеза като тази в главното производство приложното поле на националните норми за закрила при уволнение на лицата с увреждане, работещи по трудово правоотношение било то в публичния, или в частния сектор [96], да бъде разширено, така че от тези норми за закрила да се ползват и държавните служители със същия вид увреждане с оглед на съобразяване с принципа на равно третиране в областта на заетостта и професиите. Г-жа Милкова излага становище в този смисъл [97].

98. Съгласно определението за преюдициално запитване този въпрос е свързан с обстоятелството, че съответната българска правна уредба се прилага стриктно от националните юрисдикции [98] и че този строг подход може да се окаже несъответстващ на разпоредбите на правото на Съюза, тълкувани по-специално в светлината на Конвенцията на ООН относно увреждането [99], които изискват равноправна и ефективна защита от закона срещу всякаква дискриминация на лица с увреждания.

99. Подобно на българското правителство и на Комисията считам, че с оглед на ограничаващите отговори, които предлагам да се дадат на предходните преюдициални въпроси, и предвид условния характер на четвъртия въпрос на последния не следва да се дава отговор, нито съответно да му бъдат посвещавани конкретни съображения.

100. Що се отнася до ролята, която могат да имат националните юрисдикции за осигуряване на пълното спазване от страна на държава членка на нейните задължения, произтичащи от правото на Съюза — проблематика, която ми се струва, че стои в основата на четвъртия преюдициален въпрос, при условията на евентуалност спрямо предходното и доколкото би могло да е полезно, ще препратя само към практиката на Съда по този въпрос, и по-специално към решенията, постановени в областта на дискриминацията, установена посредством национални правни норми в областта на трудовото право [100].

96 — А именно разпоредбите на член 333, алинея 1, точка 3 от Кодекса на труда във връзка с член 328, алинея 1, точка 2 от същия кодекс.

97 — В писмения си отговор на поставените от Съда въпроси г-жа Милкова поддържа, че тъй като разглежданото национално законодателство създава разлика в третирането, засягаща хора с увреждания, макар тази разлика да е основана на естеството на правоотношението с работодателя, а не увреждането, член 333, алинея 1, точка 3 от Кодекса на труда следва да се приложи и към лицата с увреждане, които са държавни служители, по аналогия с работещите по трудово правоотношение, и посредством добавянето на подобна разпоредба в Закона за държавния служител това законодателство да бъде съобразено с разпоредбите на правото на Съюза.

98 — Вж. т. 35 и сл. от настоящото заключение.

99 — Що се отнася до посоченото в четвъртия преюдициален въпрос „съобразя[ване с] международните [...] норми“ от страна на държава членка, напомням, че в рамките на преюдициално производство Съдът няма компетентност да се произнесе по подобен правен въпрос и текстът на посочения въпрос следва да се преформулира в това отношение (вж. т. 75 и сл. от настоящото заключение).

100 — По задължението на националните съдилища да тълкуват национална разпоредба по начин, който позволява тя да бъде приложена в съответствие с изискванията на правото на Съюза, вж. по-специално заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Fenoll (C-316/13, EU:C:2014:1753, т. 55 и сл., както и цитираната съдебна практика), заключението на генералния адвокат Bot по дело DI (C-441/14, EU:C:2015:776, т. 42 и сл.) и решение от 19 април 2016 г., DI (C-441/14, EU:C:2016:278, т. 28 и сл., както и цитираната съдебна практика).

V – **Заключение**

101. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Върховния административен съд (България) преюдициални въпроси, както следва:

„Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите трябва да се тълкува в смисъл, че не е приложима в хипотеза, в която въведената с разглежданата национална правна уредба разлика в третирането между работещи по трудово правоотношение лица и държавни служители с един и същи вид увреждане се основава не на критерия за увреждане, а на естеството на правоотношението, което свързва съответно тези две категории хора с увреждания с техния работодател“.