Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,
predstavljeni 27. oktobra 2016 [1]

Zadeva C-406/15

Petya Milkova
proti
Izpalnitelen direktor Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija))

„Predhodno odločanje — Socialna politika — Enako obravnavanje pri zaposlovanju in delu — Nacionalni predpisi, ki delavcem, ki so invalidi, zagotavljajo posebno varstvo v primeru odpovedi delovnega razmerja — Neobstoj takih pravic za uradnike, ki so invalidi — Dopustnost — Direktiva 2000/78/ES — Člena 4 in 7 — Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov — Člen 5(2) — Razširitev nacionalnih pravil o varstvu na uradnike, ki so invalidi“

I – Uvod

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija), se nanaša na razlago Direktive 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu [2], zlasti njenih členov 4 in 7, ter člena 5(2) Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov (v nadaljevanju: Konvencija OZN o invalidnosti) [3].

2. Ta predlog je bil vložen zaradi tožbe, ki jo je Petya Milkova vložila zoper sklep, ki je privedel do prenehanja njenega delovnega razmerja in je temeljil na ukinitvi delovnega mesta, na katerem je zadevna oseba, ki je invalidka, delala kot uradnica. Upravi, ki jo je zaposlila, očita, da zanjo ni uporabila bolgarske zakonodaje, ki nekaterim kategorijam bolnih oseb podeljuje posebno varstvo v primeru odpovedi delovnega razmerja, vendar le če so delavci.

3. Predložitveno sodišče sprašuje Sodišče, ali je taka nacionalna zakonodaja združljiva z zgoraj navedenimi določbami Konvencije OZN o invalidnosti in Direktive 2000/78. Če ne bi bilo tako, sprašuje, ali obveznost upoštevanja teh dveh instrumentov, ki je naložena državi članici, zahteva, da se v položaju, kakršen je ta v sporu o glavni stvari, uporaba nacionalnih pravil, ki varujejo izključno delavce, ki so invalidi, [4] razširi na uradnike z enako obliko invalidnosti.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Direktiva Sveta z dne 27. novembra 2000 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79).

3 — Konvencija, ki jo je 13. decembra 2006 sprejela Generalna skupščina Združenih narodov, veljati pa je začela 3. maja 2008.

4 — Pojasniti moram, da se zadevna bolgarska zakonodaja nanaša na več „bolezni“, ki dajejo pravico do tega varstva, in ne strogo na „invalidnost“, da pa predložitveno sodišče obravnava vprašanje, postavljeno v tej zadevi, posebej z vidika zadnjenavedenega pojma, saj odloča o sporu, v katerem je stranka invalidka.

4. Najprej moram navesti, da po mojem mnenju tak položaj ne spada na stvarno področje uporabe Direktive 2000/78 in da zato v tej zadevi ne bo treba razlagati njenih določb, niti z vidika Konvencije OZN o invalidnosti. Vseeno bom podredno navedel nekaj ugotovitev v zvezi s tem.

II – Pravni okvir

A – *Mednarodno pravo*

5. Konvencija OZN o invalidnosti je bila v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2010/48/ES[5], Republika Bolgarija pa jo je ratificirala leta 2012.[6]

6. V skladu s prvim odstavkom člena 1 je „[n]amen te konvencije […] spodbujati, varovati in invalidom zagotavljati polno in enakopravno uživanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter spodbujati spoštovanje njihovega prirojenega dostojanstva“. Drugi odstavek istega člena opredeljuje invalide kot „ljud[i] z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi“.

7. Člen 4 Konvencije ZN o invalidnosti, naslovljen „Splošne obveznosti“, v odstavku 1 določa, da se „[d]ržave pogodbenice […] zavezujejo, da bodo zagotovile in spodbujale polno uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse invalide brez kakršne koli diskriminacije zaradi invalidnosti […]“.

8. Člen 5 te konvencije, naslovljen „Enakost in nediskriminacija“, določa:

„1. Države pogodbenice priznavajo, da so vsi ljudje enaki pred zakonom in da so brez diskriminacije upravičeni do enakega pravnega varstva in zakonskih ugodnosti.

2. Države pogodbenice prepovejo vsako diskriminacijo zaradi invalidnosti ter zagotovijo invalidom enako in učinkovito pravno varstvo pred diskriminacijo ne glede na okoliščine.

[…]“

9. Člen 27 navedene konvencije, naslovljen „Delo in zaposlovanje“, določa:

„1. Države pogodbenice priznavajo invalidom pravico do dela enako kot drugim, ki vključuje pravico do možnosti za preživljanje s svobodno izbranim ali sprejetim delom na trgu dela in v delovnem okolju, ki je odprto, vključujoče in dostopno invalidom. Države pogodbenice varujejo in spodbujajo uresničevanje pravice do dela, tudi tistim, pri katerih nastane invalidnost med trajanjem zaposlitve, tako da sprejmejo ustrezne, tudi zakonodajne ukrepe, s katerimi med drugim:

(a) prepovedujejo diskriminacijo zaradi invalidnosti v zvezi z vsemi zadevami, ki se nanašajo na kakršno koli obliko zaposlitve, vključno s pogoji za iskanje, najemanje in zaposlovanje, ohranjanje zaposlitve, napredovanje ter varnimi in zdravimi delovnimi razmerami;

[…]“

5 — Sklep z dne 26. novembra 2009 o sklenitvi Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov s strani Evropske skupnosti (UL 2010, L 23, str. 35). Iz tega sklepa izhaja, da Unija opravlja redne dialoge s odborom Združenih narodov, ki je pristojen za to področje (glej Komisija, „Poročilo o uporabi Listine EU o temeljnih pravicah za leto 2015“, COM(2016) 265 final, str. 8, opomba 30).

6 — Zakon, sprejet 26. januarja 2012 in objavljen v DV št. 12 z dne 10. februarja 2012.

B – *Pravo Unije*

10. V uvodni izjavi 27 Direktive 2000/78 je navedeno, da je „[v] svojem Priporočilu 86/379/EGS z dne 24. julija 1986 o zaposlovanju hendikepiranih oseb v Skupnosti[7] […] Svet postavil okvirne smernice, v katerih so navedeni primeri pozitivnih ukrepov za spodbujanje zaposlovanja in usposabljanja hendikepiranih, in v svoji Resoluciji z dne 17. junija 1999 o enakih možnostih pri zaposlovanju za hendikepirane[8] ponovno potrdil, kako pomembno je namenjati posebno pozornost med drugim zaposlovanju, ohranitvi zaposlenosti, usposabljanju in vseživljenjskemu učenju hendikepiranih oseb“.

11. V skladu s členom 1 navedene direktive je njen „namen […] 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“.

12. Člen 2 Direktive 2000/78, naslovljen „Koncept diskriminacije“, v odstavku 1 določa, da v tej direktivi „‚načelo enakega obravnavanja‘ pomeni, da ne obstaja nikakršna neposredna ali posredna diskriminacija zaradi katerega od razlogov iz člena 1“. V odstavku 2 sta v smislu te direktive opredeljena pojma „neposredna diskriminacija“ in „posredna diskriminacija“.

13. Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1(c) določa, da se „[v] mejah pristojnosti, ki so prenesene na Skupnost, […] ta direktiva uporablja za vse osebe, bodisi v javnem bodisi v zasebnem sektorju, vključno z javnimi telesi, kar zadeva […] zaposlitev in delovne pogoje, vključno z odpustitvijo in plačilom“.

14. Člen 4 te direktive, naslovljen „Poklicne zahteve“, v odstavku 1 določa, da „[n]e glede na člen 2(1) in (2) 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 legitimen in zahteva sorazmerna“.

15. Člen 7 Direktive 2000/78, naslovljen „Pozitivni in posebni ukrepi“, določa:

„1. Da bi bila v praksi zagotovljena popolna enakost, načelo enakega obravnavanja ne preprečuje državam članicam, da bi ohranile ali sprejele posebne ukrepe, katerih cilj je preprečevati ali kompenzirati za prikrajšanost, povezano s katerim od motivov iz člena 1.

2. Kar zadeva hendikepirane osebe, načelo enakega obravnavanja ne vpliva na pravico držav članic, da ohranijo ali sprejmejo predpise o varovanju zdravja in zagotavljanju varstva pri delu ali ukrepe, ki imajo za cilj ustvariti ali ohraniti določbe ali možnosti za varovanje ali spodbujanje njihovega vključevanja v delovno okolje“.

C – *Bolgarsko pravo*

1. Kodeks na truda (delovnopravni zakonik)

16. Člen 328(1), točka 2, kodeks na truda (delovnopravni zakonik)[9] določa, da lahko „[d]elodajalec […] ob upoštevanju rokov, določenih v členu 326(2), pisno odpove pogodbo o zaposlitvi, pri čemer je ta odpoved naslovljena na delavca, […] v primeru […] zmanjšanja števila delovnih mest“.

7 — UL L 225, str. 43.

8 — UL C 186, str. 3.

9 — Objavljen v D.V. št. 26 z dne 1. aprila 1986 in v D.V. št. 27 z dne 4. aprila 1986, v veljavi od 1. januarja 1987.

17. Člen 333, naslovljen „Varstvo ob odpustitvi“, v odstavku 1, točka 3, določa, da lahko „[v] primerih iz člena 328(1), točke 2, 3, 5 in 11 […] delodajalec v vsakem primeru posebej le po predhodnem soglasju inšpekcije nadzora delovnih razmerij odpusti:

[…]

3. delavca z boleznijo, opredeljeno v uredbi ministra za zdravje“.

2. Naredba št. 5/1987 (Uredba št. 5/1987)

18. Člen 1 naredba št. 5/1987 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1, ot kodeksa na trud, izdadena ot Ministerstvoto na narodnoto zdrave i Tsentralniyat savet na balgarskite profesionalni sayrééduzi (uredba št. 5/1987 o boleznih, v primeru katerih delavci, ki za njimi zbolijo, uživajo posebno varstvo v skladu s členom 333(1) delovnopravnega zakonika, ki sta jo sprejela ministrstvo za nacionalno zdravje in centralni svet bolgarskih poklicnih združenj)[10] določa:

„Podjetje lahko pri delni likvidaciji, ukinitvi delovnih mest ali prekinitvi dela za več kot 30 dni šele po predhodnem soglasju pristojne okrajne inšpekcije za varnost na delovnem mestu odpusti delavce, ki imajo katero od teh bolezni: ‚ishemične bolezni srca‘, ‚aktivno obliko tuberkuloze‘, ‚rakavo obolenje‘, ‚poklicno bolezen‘, ‚duševno motnjo‘, ‚sladkorno bolezen‘“.

3. Zakon za administratsiata (zakon o javni upravi)

19. Člen 12 zakon za administratsiata (zakon o javni upravi)[11] določa:

„1. Dejavnost uprave opravljajo uradniki in delavci.

2. Ureditev zaposlovanja in status uradnikov ureja zakon.

3. Pogodbe pogodbenih uslužbencev v javni upravi se sklenejo na podlagi delovnopravnega zakonika.“

4. Zakon za darzhavnia sluzhitel (zakon o uradnikih)

20. V skladu s členom 1 zakon za darzhavnia sluzhitel (zakon o uradnikih)[12] ta ureja „vsebino in prenehanje delovnega razmerja med državo in uradnikom pri ali ob opravljanju nalog, razen če je s posebnim zakonom določeno drugače“.

21. Člen 106(1), točka 2, navedenega zakona določa, da „[o]rgan za imenovanja lahko po uradni dolžnosti delovno razmerje odpove z enomesečnim odpovednim rokom […] ob ukinitvi delovnih mest“.

10 — Uredba, sprejeta 20. februarja 1987, objavljena v D.V. št. 33 z dne 28. aprila 1987.

11 — Objavljen v D.V. št. 130 z dne 5. novembra 1998, veljati pa je začel 6. decembra 1998.

12 — Objavljen v D.V. št. 67 z dne 27. julija 1999, veljati je začel 27. avgusta 1999.

5. Zakon za zashtita ot diskriminatsia (zakon o varstvu pred diskriminacijo)

22. V skladu s predložitveno odločbo je zakon za zashtita ot diskriminatsia (zakon o varstvu pred diskriminacijo)[13] pravni akt, ki ureja varstvo pred vsemi oblikami diskriminacije in prispeva k njenemu preprečevanju, s tem ko prenaša direktive Skupnosti s področja enakega obravnavanja.

23. V skladu s členom 4(1) navedenega zakona je „[p]repovedana […] vsaka neposredna ali posredna diskriminacija na podlagi […] invalidnosti […] ali katere koli druge značilnosti, ki je določena z zakonom ali mednarodno pogodbo, katere pogodbenica je Republika Bolgarija“.

24. Člen 21 istega zakona določa, da „[d]elodajalec pri uresničevanju svoje pravice do enostranske prekinitve pogodbe o zaposlitvi v skladu s členom 328(1), točke od 2 do 5, 10 in 11, ter členom 329 delovnopravnega zakonika ali delovnega razmerja v skladu s členom 106(1), točke 2, 3 in 5, zakona o uradnikih ne glede na značilnosti iz člena 4(1) uporablja enotna merila.“

III – Spor o glavni stvari, vprašanji za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

25. P. Milkova ima duševno motnjo, ki je povzročila 50-odstotno stopnjo invalidnosti.

26. Od 10. oktobra 2012 je bila zaposlena na delovnem mestu uradnika v bolgarski upravi, in sicer Agentsia za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol (agencija za privatizacijo in nadzor po privatizaciji, v nadaljevanju: agencija).

27. Ker se je število delovnih mesti v agenciji s 105 zmanjšalo na 65, je bilo P. Milkovi poslano obvestilo, da bo njeno delovno razmerje prenehalo po poteku enomesečnega roka zaradi ukinitve njenega delovnega mesta. Na podlagi sklepa izvršnega direktorja agencije, sprejetega na podlagi člena 106(1), točka 2, zakona o uradnikih, je delovno razmerje prenehalo z učinkom od 1. marca 2014.

28. P. Milkova je zoper ta sklep pri Administrativen sad Sofia-grad (upravno sodišče v Sofiji, Bolgarija) vložila tožbo, v kateri je trdila, da se člen 333(1), točka 3 bolgarskega delovnopravnega zakonika uporablja za njen položaj, tako da bi bilo treba pred odpovedjo njenega delovnega razmerja zaprositi za predhodno soglasje inšpektorata za delo. Izvršni direktor agencije je v obrambi trdil, da tako soglasje ni potrebno in da je sporni sklep torej zakonit.

29. To prvostopenjsko sodišče je tožbo zavrnilo z obrazložitvijo, da je P. Milkova sicer invalid, vendar ne more biti upravičena do posebnega varstva iz člena 333(1), točka 3, delovnopravnega zakonika, ker se ta določba ne uporablja za prenehanje delovnega razmerja uradnika.

30. P. Milkova je pri predložitvenem sodišču vložila kasacijsko pritožbo zoper to sodbo. Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) je menilo, da je za rešitev spora o glavni stvari potrebna razlaga določb prava Unije, zato je prekinilo odločanje in Sodišču s sklepom z dne 16. julija 2015, ki je na Sodišče prispel 24. julija 2015, v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali člen 5(2) Konvencije [OZN o invalidnosti] dopušča državam članicam, da posebno predhodno varstvo pred odpustitvijo zakonsko določijo le za invalide, ki so delavci, ne pa za uradnike z enako invalidnostjo?

2. Ali člen 4 in druge določbe Direktive [2000/78] dopuščajo nacionalno ureditev, ki posebno predhodno varstvo pred odpustitvijo priznava le invalidom, ki so delavci, ne pa tudi uradnikom z enako invalidnostjo?

13 — Objavljen v D.V. št. 86 z dne 30. septembra 2003, veljati pa je začel 1. januarja 2004.

3. Ali člen 7 Direktive 2000/78 dopušča, da se posebno predhodno varstvo pred odpustitvijo določi le za invalide, ki so delavci, ne pa tudi za uradnike z enako invalidnostjo?

4. Če je odgovor na prvo in tretje vprašanje nikalen: ali upoštevanje mednarodnopravnih predpisov in predpisov prava Skupnosti glede na predstavljena dejstva in okoliščine obravnavane zadeve zahteva, da se posebno predhodno varstvo pred odpustitvijo, ki ga je določil nacionalni zakonodajalec in velja za invalide, ki so delavci, uporabi tudi za uradnike z enako invalidnostjo?“

31. Pisna stališča sta pri Sodišču predložili bolgarska vlada in Evropska komisija. Udeleženci iz člena 23 Statuta Sodišča so bili z dopisom z dne 27. maja 2016 pozvani, naj pisno odgovorijo na vprašanja tega sodišča. P. Milkova, bolgarska vlada in Komisija so predložile dodatna stališča v odgovor na ta vprašanja. Obravnave ni bilo.

IV – Analiza

A – *Uvodne ugotovitve*

1. Vsebina in obseg upoštevnih predpisov bolgarskega prava

32. Predložitveno sodišče v obrazložitvi svojega sklepa poudarja, da bolgarski pravni sistem načeloma zagotavlja, da so invalidi varovani in da je diskriminacija na podlagi invalidnosti nedopustna,[14] vendar pa v praksi konkretni mehanizmi varstva delujejo le za določen krog invalidov, ne pa za vse na enak način.

33. Iz člena 12, od (1) do (3), zakona o javni upravi izhaja, da se lahko upravne naloge, kakršne opravlja subjekt javnega prava, v katerem je P. Milkova delala pred prenehanjem svojega delovnega razmerja, zaupajo bodisi osebam, ki imajo status uradnika, bodisi pogodbenim uslužbencem, ki so delavci, za katere se uporablja delovnopravni zakonik.

34. Prav tako ni sporno, da je duševna motnja, ki jo ima P. Milkova, na seznamu bolezni, naštetih v členu 1 Uredbe št. 5/1987 o boleznih, v primeru katerih uslužbenci, ki jih imajo, uživajo posebno varstvo v skladu s členom 333(1) delovnopravnega zakonika. Do tega varstva bi bila torej upravičena, če bi za agencijo delala kot delavka, in ne kot uradnica.

35. V skladu s tem členom 333 v povezavi s členom 328(1), točka 2, istega zakonika mora delodajalec, da lahko odpusti delavca, ki ima določeno obliko invalidnosti, zaradi ukinitve njegovega delovnega mesta, zaprositi za predhodno soglasje inšpektorat za delo, ki je pristojen, da oceni posledice načrtovane odpovedi delovnega razmerja za zdravstveno stanje zadevne osebe in jo prepove, če je to potrebno.[15]

36. Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) pojasnjuje, da zakon o uradnikih ne vsebuje podobnega mehanizma v korist uradnikov, ki so invalidi, in da nacionalna sodna praksa P. Milkovi prav tako ne omogoča, da bi bila upravičena do takega predhodnega varstva. V skladu s to ustaljeno sodno prakso – ker navedeni zakon ne napotuje izrecno na člen 333(1) delovnopravnega zakonika – se varstveni ukrepi, predvideni v tem členu, ne morejo uporabiti za uradnika niti po analogiji.

14 — V skladu s členoma 6 in 48 bolgarske ustave in členom 4 zakona o varstvu pred diskriminacijo.

15 — Bolgarska vlada v pisnem stališču dodaja, da ima inšpektorat za delo interes biti tretja oseba, neodvisna od strank pogodbe o zaposlitvi, in da presoja, ali je primerno dati soglasje k odpustitvi, ob upoštevanju ne le učinka na zdravstveno stanje delavca, temveč tudi drugih dejavnikov, kot je obstoj drugega ustreznega delovnega mesta pri istem delodajalcu.

37. Predložitveno sodišče navaja, da je bilo dodatno varstvo, ki je s tem zakonikom od leta 1987 podeljeno vsem osebam z določenimi oblikami invalidnosti, uradnikom odvzeto s sprejetjem zakona o uradnikih leta 1999, ne da bi avtor zadevnega predloga zakona navedel izrecne razloge. To varstvo se je vseeno ohranilo za vse delavce, vključno s tistimi, ki dejavnost opravljajo v okviru nalog javne oblasti, in to stanje prava je trajalo še po pristopu Republike Bolgarije k Uniji 1. januarja 2007.

38. Tako je merilo spornega različnega obravnavanja, ki se izvaja med osebami z enako invalidnostjo, povezano s statusom uradnika ali celo statusom delavca, ker so vsi imetniki pogodbe o zaposlitvi lahko upravičeni do zadevnega varstvenega ukrepa neodvisno od dejstva, ali so zaposleni v subjektu zasebnega prava ali subjektu javnega prava. Poudarjam, da pisanja Komisije vzbujajo zmedo v zvezi s tem, ker ta v njih navaja, da se razlikovanje izvaja glede na to, ali so navedene osebe zaposlene v zasebnem ali javnem sektorju. [16]

39. Predložitveno sodišče dodaja, da zakon o varstvu pred diskriminacijo, sprejet zaradi prenosa direktiv Skupnosti na tem področju, [17] vsebuje trditev, ki podpira različno obravnavanje glede na to, ali je delodajalec subjekt zasebnega prava ali subjekt javnega prava, v primeru odpovedi delovnega razmerja, ki temelji na ukinitvi delovnega mesta, na katerem dela invalid. V zvezi s tem trdi, da člen 21 navedenega zakona razlikuje med tema primeroma kljub skupni zahtevi, da delodajalec uporablja enaka merila, ko izvršuje svojo pravico do enostranske odpovedi pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja take osebe.

40. To sodišče trdi, da ne ve, koliko določbe Konvencije OZN o invalidnosti, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in Direktive 2000/78, s katerimi so bili po njegovem mnenju določeni skupni pogoji glede enakega obravnavanja vseh invalidov, dovoljujejo ohranitev tega stanja bolgarskega prava, iz katerega izhaja različno obravnavanje dveh kategorij ranljivih delavcev, ki pa so v podobnem položaju zaradi odpovedi delovnega razmerja.

2. Predmet in vrstni red obravnave vprašanj za predhodno odločanje

41. Čeprav predložitveno sodišče sprašuje Sodišče najprej o možnem vplivu člena 5(2) Konvencije OZN o invalidnosti v obravnavani zadevi, se mi zdi, enako kot Komisiji, ustrezneje, da to vprašanje obravnavam šele po preučitvi dvojne problematike uporabe in razlage določb Direktive 2000/78, ki je skupna tema drugega in tretjega vprašanja za predhodno odločanje.

42. Prvo postavljeno vprašanje je treba namreč razumeti tako, da se v bistvu nanaša na morebitno razlago Direktive 2000/78 z vidika navedene konvencije, kar pa je upoštevno le, če se ta direktiva dejansko uporablja, kar po mojem mnenju ne velja iz razlogov, ki jih bom predstavil v nadaljevanju.

43. Nazadnje, ugotavljam, da je četrto vprašanje za predhodno odločanje, ki ga uvaja pogojna oblika, podredno glede na prejšnja vprašanja in da nanj ne bo treba odgovoriti glede na odgovore, ki jih bo treba po mojem mnenju dati na prejšnja vprašanja.

16 — Na to nepravilnost je opozorila tudi P. Milkova v pisnem odgovoru na vprašanja Sodišča.

17 — Ugotavljam, da člen 4(1) tega zakona ne vsebuje izčrpnega seznama prepovedanih razlogov za diskriminacijo, ker se nanaša na „kater[o] koli […] značilnost, ki je določena z zakonom ali mednarodno pogodbo, katere pogodbenica je Republika Bolgarija“.

B – *Zahtevana razlaga določb Direktive 2000/78 (drugo in tretje vprašanje)*

1. Neuporaba Direktive 2000/78 v obravnavani zadevi

44. Drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje se obe nanašata na vprašanje, ali določbe Direktive 2000/78, in zlasti njena člena 4 in 7, državi članici omogočajo, da sprejme zakonodajo, kakršna je bolgarska zakonodaja v postopku v glavni stvari, ki delavcem, ki imajo določene bolezni, zagotavlja posebno predhodno varstvo v primeru odpovedi delovnega razmerja, ne da bi se nanašala na uradnike, ki imajo lahko enako obliko invalidnosti.

45. Zato je treba ti vprašanji obravnavati skupaj, tako da se najprej preuči, ali se Direktiva 2000/78 uporablja v okoliščinah, kakršne se obravnavajo v sporu o glavni stvari.

46. Drži sicer, kot navajata bolgarska vlada in Komisija, da se na podlagi člena 3(1)(c) „v mejah pristojnosti, ki so prenesene na [Unijo]“, ta direktiva uporablja „za vse osebe v javnem in zasebnem sektorju, vključno z javnimi organi, v zvezi z […] delovnimi pogoji, [med katere spada] odpoved […] delovnega razmerja“. Posledično lahko ureditev, ki jo je subjekt javnega prava, pri katerem je bila zaposlena, uporabil za P. Milkovo ob odpovedi njenega kadrovskega delovnega razmerja, v tem obsegu spada na stvarno področje uporabe navedene direktive. Poleg tega ni sporno, da je duševna motnja, ki jo ima zadevna oseba, res zajeta s pojmom „invalidnost“ v smislu Direktive 2000/78, kot ga je opredelilo Sodišče. [18]

47. Vendar enako kot Komisija menim, da se Direktiva 2000/78 ne uporablja za spor, ki ima posebnosti položaja P. Milkove, ker merilo, na katerem temelji različno obravnavanje, zaradi katerega se pritožuje zadevna oseba, ni zajeto z določbami navedene direktive.

48. Iz predložitvenega sklepa je namreč razvidno, da je za spor o glavni stvari značilno, da je bila zadevna oseba prikrajšana za uporabo bolgarske zakonodaje, ki posebej varuje delavce, ki imajo bolezni, kot je duševna motnja, v primeru odpovedi njihovega delovnega razmerja, ne zaradi invalidnosti, ki jo ima, temveč ker je imela status uradnika, in ne status delavca, ki se zahteva v tej zakonodaji. [19]

49. Predložitveno sodišče priznava, da v obravnavani zadevi sporno različno obravnavanje ne temelji na „[osebni] značilnosti“, ki jo pomeni invalidnost, [20] temveč temelji na okoliščini, da skupini invalidov, ki ju tu primerjamo – delavci, ki so invalidi, na eni strani in uradniki, ki so invalidi, na drugi – opravljajo poklicno dejavnost v različnih pravnih okvirih – eni na podlagi pogodbe o zaposlitvi, drugi na podlagi statusa uradnika.

50. Vendar se temu sodišču zdi mogoče, da sta nacionalna zakonodaja in sodna praksa, kakršni se uporabljata za spor o glavni stvari, nezdružljivi z zahtevami prava Unije po zagotavljanju enakosti pri zaposlovanju in delu za vse invalide. Prav to je razlog, zakaj prosi za razlago določb Direktive 2000/78.

18 — In sicer „omejitev, ki je med drugim posledica trajnih telesnih okvar oziroma umskih ali duševnih motenj, ki lahko v povezavi z različnimi ovirami zadevni osebi preprečujejo, da bi polno in učinkovito sodelovala v poklicnem življenju enako kot drugi delavci“. Glej zlasti sodbi z dne 4. julija 2013, Komisija/Italija (C-312/11, neobjavljena, EU:C:2013:446, točka 56), in z dne 18. decembra 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, točka 53 in navedena sodna praksa).

19 — Glej točke od 35 do 38 teh sklepnih predlogov.

20 — Izraz „[osebna] značilnost“ je uporabljen v členih 4 in 21 bolgarskega zakona o varstvu pred diskriminacijo. Izraz „značilnost“ je uporabljen v uvodni izjavi 23 in členu 4 Direktive 2000/78, zlasti v zvezi z invalidnostjo.

51. Naj v zvezi s tem spomnim, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča iz naslova, preambule, vsebine in cilja Direktive 2000/78 razvidno, da naj bi se z njo vzpostavil splošen okvir, ki zagotavlja enako obravnavanje pri zaposlovanju in delu vseh oseb, tako da jim omogoči učinkovito varstvo pred *diskriminacijo, ki temelji na enem od razlogov iz člena 1 te direktive*,[21] med katerimi je tudi invalidnost. Tako člen 2 navedene direktive izrecno določa, da mora zatrjevana diskriminacija obstajati „zaradi katerega od razlogov iz člena 1“, da lahko spada na področje uporabe tega instrumenta.

52. Med temi razlogi za diskriminacijo, na katere se Direktiva 2000/78 posebej nanaša, pa ni navedena posebna narava delovnega razmerja, to je merilo, na podlagi katerega je bila pritožnica v postopku v glavni stvari deležna različnega obravnavanja, zaradi katerega je bila izvzeta iz varstva, ki je v členu 333(1) bolgarskega delovnopravnega zakonika predvideno za delavce, ki so invalidi, in katerega uporabo z razširitvijo na uradnike nacionalna sodna praksa zavrača.

53. Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da glede na besedilo člena 13 ES (postal člen 19 PDEU), iz katerega izhaja Direktiva 2000/78,[22] področja uporabe te direktive ni mogoče po analogiji, vključno s sklicevanjem na splošno načelo prepovedi diskriminacije[23], razširiti onkraj diskriminacije na podlagi razlogov, ki so *taksativno našteti* v členu 1 te direktive.[24]

54. Novega merila razlikovanja, kot je v obravnavani zadevi vrsta delovnega razmerja, ki zavezuje invalida, tako ni mogoče dodati taksativnim razlogom, na podlagi katerih ta direktiva prepoveduje vsakršno diskriminacijo. Iz tega izhaja, da morebitno različno obravnavanje kadrovskega osebja subjekta javnega prava in pogodbenih uslužbencev v javnem ali zasebnem sektorju, kot je obravnavanje, kakršnega je bila P. Milkova deležna glede na predložitveni sklep, ni zajeto z načelom prepovedi diskriminacije, kot se uresničuje z Direktivo 2000/78. V tem smislu opozarjam, da je Sodišče s področja uporabe te direktive že izključilo različno obravnavanje na podlagi družbeno-poklicne kategorije, v katero spadajo zadevne osebe.[25]

55. Naj pojasnim, da po mojem mnenju zgolj dejstvo, da je zadevna oseba invalid, samo po sebi ni dovolj, da se v tej zadevi uporabi Direktiva 2000/78. V zvezi s tem naj spomnim, da je Sodišče odločilo, da se „[n]ačelo enakega obravnavanja, določeno z navedeno direktivo za […] področje [zaposlovanja in dela], […] ne uporablja za skupino določenih oseb[, kot so osebe z invalidnostjo], ampak na podlagi razlogov iz […] člena 1 [tega instrumenta]“.[26]

21 — Glej sodbe z dne 11. aprila 2013, HK Danmark (C-335/11 in C-337/11, EU:C:2013:222, točka 35); z dne 18. decembra 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, točka 50); z dne 21. maja 2015, SCMD (C-262/14, EU:C:2015:336, točka 18), in z dne 28. julija 2016, Kratzer (C-423/15, EU:C:2016:604, točka 32 in navedena sodna praksa).

22 — S členom 13 ES (postal člen 19 PDEU), ki je pravna podlaga navedene direktive, je bila Skupnosti podeljena pristojnost za „sprej[etje] ustrezn[ih] ukrep[ov] za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti“, zaradi česar je ta seznam taksativen. Glej zlasti sodbi z dne 17. julija 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, točki 38 in 46), in z dne 7. julija 2011, Agafiței in drugi (C-310/10, EU:C:2011:467, točka 35).

23 — Ob tem je treba spomniti, da je načelo prepovedi diskriminacije eno od splošnih načel prava Unije. Glej sodbi z dne 11. julija 2006, Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456, točka 56), in z dne 18. decembra 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, točka 32).

24 — Glej zlasti sodbe z dne 17. julija 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, točka 46); z dne 18. decembra 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, točka 36), in z dne 21. maja 2015, SCMD (C-262/14, EU:C:2015:336, točki 28 in 29).

25 — Glej sodbi z dne 7. julija 2011, Agafiței in drugi (C-310/10, EU:C:2011:467, točke od 31 do 36), in z dne 21. maja 2015, SCMD (C-262/14, neobjavljena, EU:C:2015:336, točke od 25 do 31), v katerih je Sodišče odločilo, da se Direktiva 2000/78 ne nanaša na diskriminacijo zaradi družbeno-poklicne kategorije, kot je status upokojenca, ali zaradi delovnega mesta zadevnih oseb. Glej po analogiji sklep z dne 7. marca 2013, Rivas Montes (C-178/12, neobjavljen, EU:C:2013:150, točki 43 in 44), iz katerega izhaja, da različno obravnavanje kadrovskega osebja in pogodbenih uslužbencev ne spada v okvir načela prepovedi diskriminacije, potrjenega z Okvirnim sporazumom o delu za določen čas, sklenjenim med ETUC, UNICE in CEEP, ki je priložen k Direktivi 1999/70/ES o tem okvirnem sporazumu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368).

26 — Glej sodbo z dne 17. julija 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, točka 38 in naslednje), v kateri je Sodišče ugotovilo, da iz določb Direktive 2000/78 ne izhaja, da bi bilo načelo enakega obravnavanja, kot ga zagotavljata direktiva, omejeno na osebe, ki imajo invalidnost v smislu te direktive.

56. Tudi če bi bilo priznano, da se obsega Direktive 2000/78 v zvezi z navedenimi razlogi ne sme razlagati ozko, to po mojem mnenju ne spremeni dejstva, da te določbe urejajo le kršitve načela prepovedi diskriminacije, kot se uresničuje s to direktivo, ki resnično, čeprav le po asociaciji,[27] temeljijo na enem od možnih dejavnikov diskriminacije, katerih izčrpen seznam je določen v tem aktu. To pa ne velja v sporu o glavni stvari, ker, kot je predložitveno sodišče samo ugotovilo, P. Milkova ni bila obravnavana drugače zaradi svoje invalidnosti, ki je edini od teh naštetih razlogov, ki je v obravnavani zadevi možen, temveč zaradi svojega statusa uradnice.

57. Dodajam, da zakonodajno delo, ki se je začelo leta 2008 za spremembo stvarnega področja uporabe Direktive 2000/78, ne more ovreči te analize.[28] Načrtovano je bilo namreč, da se izvajanje načela enakega obravnavanja oseb ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost razširi „zunaj trga dela“,[29] ne pa da se razširi seznam razlogov za diskriminacijo, ki jih ta direktiva taksativno določa, pri čemer je bil postopek enak za obe drugi direktivi o prepovedi diskriminacije, v okvir katerih prav tako spada ta osnutek revizije.[30]

58. Skratka, ker različno obravnavanje delavcev, ki so invalidi, in uradnikov, ki so invalidi, ki je predmet spora o glavni stvari, temelji na naravi delovnih razmerij, ki povezujejo ti kategoriji ranljivih delavcev z njihovim delodajalcem, in ker to merilo razlikovanja ni navedeno na izčrpnem seznamu razlogov za diskriminacijo iz člena 1 Direktive 2000/78, se ta instrument po mojem mnenju ne uporablja v položaju, zaradi katerega je nastal spor, o katerem odloča predložitveno sodišče.

59. V teh okoliščinah po mojem mnenju ni treba razlagati določb Direktive 2000/78, ki so omenjene v drugem in tretjem vprašanju za predhodno odločanje. Preudarki, ki sledijo, bodo predstavljeni le za primer, če bi Sodišče odločilo, da opravi zahtevano razlago.

2. Morebitni učinek Listine v tej zadevi

60. Predložitveno sodišče Listino na kratko omenja v obrazložitvi svojega sklepa, ne da bi kakor koli pojasnilo, v kolikšnem obsegu bi ta instrument prava Unije lahko bil pomemben glede na podatke o sporu o glavni stvari. Ne navaja nobene trditve v zvezi z učinkom, ki bi ga v obravnavani zadevi lahko imela ena ali druga določba tega akta, ki sicer ni predmet postavljenih vprašanj. Pisna stališča, vložena pri Sodišču, tega prav tako ne omenjajo.[31]

27 — V sodbi z dne 17. julija 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, točka 43 in naslednje), je Sodišče menilo, da odpoved delovnega razmerja zaposlenemu, ki ni invalid, lahko spada na področje uporabe *ratione personae* Direktive 2000/78, če se dokaže, da je manj ugodno obravnavanje, katerega žrtev je zaposleni, v primerjavi z drugimi osebami v primerljivem položaju, *utemeljeno na invalidnosti njegovega otroka*, ki mu zaposleni nudi bistveni del oskrbe, ki jo ta potrebuje.

28 — Glej predlog Direktive Sveta z dne 2. julija 2008 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost (COM(2008) 426 final, str. 2 in 7). Pojasniti moram, da je bil ta predlog junija 2016 predmet novih razprav v Svetu.

29 — In sicer na področja zunaj poklicnega področja, kot so socialna zaščita, socialne ugodnosti, izobraževanje, dostop do blaga in storitev ter preskrba z njimi, vključno s stanovanji (glej uvodno izjavo 9 in člen 3 predloga direktive, COM(2008) 426 final, str. 14 in 19).

30 — Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 20, zvezek 1, str. 23) in Direktiva Sveta 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi (UL 2004, L 373, str. 37), ki prav tako prepovedujeta diskriminacijo iz razlogov, ki so posebej omenjeni v njunih naslovih.

31 — Bolgarska vlada citira člen 26 Listine o „[v]ključenosti invalidov“ v oddelku svojega pisnega stališča, naslovljenem „Pravni okvir“, medtem ko enakovredni oddelek v predložitvenem sklepu vsebuje citat členov 21 in 30 Listine, ki se nanašata na „[p]repoved diskriminacije“ in „[v]arstvo v primeru neupravičene odpustitve“.

61. V skladu z ustaljeno sodno prakso pa se temeljne pravice, zagotovljene z Listino, uporabljajo samo v položajih, ki jih ureja pravo Unije, in Sodišče mora imeti vse podatke, ki mu omogočajo, da ugotovi, da sporni položaj spada na področje uporabe prava Unije, da lahko odloči o razlagi določb Listine.[32] Ker predložitveno sodišče ni ugotovilo, da je cilj nacionalnih pravil, ki bi lahko urejala temelj spora o glavni stvari,[33] neposredno in posebej izvajati dane določbe prava Unije v skladu s členom 51 Listine,[34] bi moralo Sodišče po mojem mnenju ugotoviti, da ni treba preučiti skladnosti navedenih pravil s temeljnimi pravicami, določenimi v zadnjenavedenem aktu.[35]

62. Poleg tega je morebitna razlaga določb prava Unije – v obravnavanem primeru členov Direktive 2000/78, omenjenih v drugem in tretjem vprašanju za predhodno odločanje – z vidika določb Listine – in posebej njenih členov 20, 21, 26 ali 30[36] – mogoča le v mejah pristojnosti, podeljenih Sodišču, ki so v tem primeru odvisne od stvarnega področja uporabe te direktive. Eventualno omenjene določbe Listine kot take namreč ne morejo utemeljiti pristojnosti Sodišča za odločanje o pravnem položaju, ki ne spada na področje uporabe prava Unije.[37]

63. Ugotavljam, da predložitveni sklep implicitno omenja načelo, ki prepoveduje vsakršno diskriminacijo invalidov. V zvezi s tem naj spomnim, da kadar je Sodišče odločalo o vprašanju za predhodno odločanje v zvezi z razlago splošnega načela prepovedi diskriminacije na podlagi starosti, kot je potrjeno v členu 21 Listine in uresničeno z Direktivo 2000/78,[38] je bilo to vprašanje preučeno le z vidika te direktive,[39] zlasti v okviru sporov med posameznikom in nacionalno upravo, kakršen je tudi spor v tej zadevi. Enak pristop bi bilo logično treba sprejeti tudi v zvezi z načelom prepovedi diskriminacije na podlagi invalidnosti, ki je prav tako potrjeno v členu 21 Listine in uresničeno z Direktivo 2000/78.

64. Ker se ta direktiva po mojem mnenju ne uporablja v okoliščinah, kakršne se obravnavajo v sporu o glavni stvari, ko zadevno razlikovanje temelji na merilu, ki ni eno od izčrpno naštetih v njenem členu 1, kot sem navedel zgoraj,[40] menim, da v okviru te zadeve določb navedene direktive ni mogoče razlagati z vidika določb Listine.

32 — Glej zlasti sodbo z dne 13. junija 2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, točki 56 in 57).

33 — In sicer člen 333(1), točka 3, v povezavi s členom 328(1), točka 2, delovnopravnega zakonika in člen 106(1), točka 2, bolgarskega zakona o uradnikih, kot jih razlaga bolgarska sodna praksa.

34 — Navedeni člen 51, ki opredeljuje „[p]odročje uporabe“ Listine, v odstavku 1 določa, da se določbe te listine „uporabljajo […] za države članice […] samo, ko izvajajo pravo Unije“, v odstavku 2 pa, da Listina „ne razširja področja uporabe prava Unije preko pristojnosti Unije“. Sodišče je v zvezi s tem pojasnilo, da je za to, „[d]a bi se ugotovilo, ali se nacionalna ureditev nanaša na izvajanje prava Unije v smislu člena 51 Listine, […] treba poleg drugih elementov preveriti, ali je cilj zadevne nacionalne ureditve izvajanje določbe prava Unije, kakšna je narava te ureditve in ali ne sledi ciljem, ki jih pravo Unije ne zajema, tudi če lahko nanj vpliva posredno, ter ali obstaja posebna ureditev prava Unije na tem področju ali pa taka, ki lahko nanj vpliva“ (sodba z dne 6. marca 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, točka 25).

35 — Glej zlasti sodbe z dne 8. maja 2013, Ymeraga in drugi (C-87/12, EU:C:2013:291, točke od 40 do 43); z dne 6. marca 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, točke od 20 do 33), in z dne 10. julija 2014, Julián Hernández in drugi (C-198/13, EU:C:2014:2055, točke od 32 do 37).

36 — V skladu z navedenim členom 20 so „[p]red zakonom […] vsi enaki“, v skladu z navedenim členom 21(1) je „[p]repovedana […] vsakršna diskriminacija na kateri koli podlagi, kot je denimo […] invalidnost“, v skladu z navedenim členom 26 „Unija priznava in spoštuje pravico invalidov do ukrepov za zagotavljanje njihove samostojnosti, socialne in poklicne vključenosti ter sodelovanja v življenju skupnosti“ in v skladu z navedenim členom 30 ima „[v]sak delavec […] pravico do varstva pred neupravičeno odpustitvijo v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji“.

37 — Glej zlasti sodbe z dne 8. maja 2013, Ymeraga in drugi (C-87/12, EU:C:2013:291, točka 40), in z dne 10. julija 2014, Julián Hernández in drugi (C-198/13, EU:C:2014:2055, točka 32 in navedena sodna praksa), in sklep z dne 23. februarja 2016, Garzón Ramos in Ramos Martín (C-380/15, EU:C:2016:112, točka 25).

38 — Sodišče je v sodbi z dne 19. aprila 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, točki 23 in 24), pojasnilo, da „*ker Direktiva 2000/78* sama ne določa splošnega načela prepovedi diskriminacije na podlagi starosti, ampak *le konkretizira to načelo na področju zaposlovanja in dela, obseg varstva iz te direktive ne presega varstva, ki ga zagotavlja to načelo*. Zakonodajalec Evropske unije je s sprejetjem te direktive želel *določiti natančnejši okvir*, namenjen lažjemu dejanskemu uresničevanju načela enakega obravnavanja, in *med drugim določiti različne možnosti odstopanja od tega načela* z jasnejšo opredelitvijo njihovega področja uporabe.“ Dodalo je, da „*mora za to, da se [to] splošno načelo […] uporabi* za položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, *ta položaj spadati na področje prepovedi diskriminacije, ki ga določa Direktiva 2000/78*“ (moj poudarek).

39 — Glej zlasti sodbe z dne 11. novembra 2014, Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359, točki 23 in 24); z dne 13. novembra 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, točka 25); z dne 21. januarja 2015, Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, točki 16 in 17), in z dne 2. junija 2016, C (C-122/15, EU:C:2016:391, točki 18 in od 28 do 30).

40 — Glej točko 51 in naslednje teh sklepnih predlogov.

65. Glede na vse navedeno primarno menim, da v tej zadevi ni treba razlagati členov 4 in 7 Direktive 2000/78, in sicer niti z vidika določb Listine. Vseeno bom podredno predstavil nekaj ugotovitev za primer, če Sodišče ne bi sledilo temu priporočilu.

3. Podredna razlaga zadevnih določb Direktive 2000/78

66. Uvodoma ugotavljam, da je bolgarska vlada v svojem stališču veliko preudarkov namenila členu 2(5) Direktive 2000/78[41], da bi utemeljila, da so predpisi, kakršni se obravnavajo v postopku v glavni stvari, z vidika te določbe dopustni.[42] Ker pa predložitveno sodišče ni predlagalo, naj se ta določba razlaga na poseben način,[43] niti v vprašanjih za predhodno odločanje, predloženih Sodišču, niti v obrazložitvi svojega predložitvenega sklepa ter ni niti implicitno navedlo nobenega elementa v zvezi s tem,[44] menim, da se mi ni treba niti zgolj podredno izreči o tem. Navedel bom le, da je bil – kot priznava bolgarska vlada – navedeni člen 2(5) v sodni praksi Sodišča razložen ozko, ker ta določba uvaja odstopanje od načela prepovedi diskriminacije.[45]

67. Kar zadeva člen 4 Direktive 2000/78, ki je izrecno omenjen v drugem vprašanju za predhodno odločanje, ugotavljam, da predložitveno sodišče ni navedlo nobenega pojasnila o koristnosti tega, da Sodišče razloži to določbo, za rešitev spora, o katerem odloča.[46] Le bolgarska vlada je predložila stališče v zvezi z odstavkom 1 tega člena, v katerem opozarja, da je Sodišče odločilo, da je treba to določbo razlagati ozko, ker omogoča odstopanje od načela prepovedi diskriminacije,[47] in trdi, da navedeni odstavek dopušča nacionalno zakonodajo, obravnavano v tej zadevi.[48]

68. Glede na podatke o sporu o glavni stvari pa ne razumem dobro, kako bi bila morebitna uporaba člena 4 Direktive 2000/78 mogoča v tej zadevi in torej kako naj bi bila njegova razlaga koristna za vsebinsko presojo. Ta člen namreč omogoča, da različno obravnavanje ne pomeni 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“.[49] Bolgarska zakonodaja, ki je predmet te zadeve, pa uvaja različno obravnavanje, ker posebej varuje delavce, ne pa uradnikov, vendar je njena posebnost, da se uporablja tudi za delavce v javnem sektorju, ki torej lahko opravljajo enake poklicne dejavnosti kot uradniki. Tako zadevni dejavnik razlikovanja ni povezan z „značilnostjo“, ki bi bila „v zvezi s katerim od motivov iz člena 1 [Direktive 2000/78]“ in bi predstavljala „bistveno in odločilno zahtevo za neki poklic“ v skladu s pogoji uporabe navedenega člena 4, ki so bili opredeljeni v sodni praksi Sodišča.[50]

41 — V skladu z navedenim odstavkom 5 Direktiva 2000/78 „ne vpliva na ukrepe, izhajajoče iz nacionalne zakonodaje, ki so v demokratični družbi nujni zaradi javne varnosti, vzdrževanja javnega reda in preprečevanja kaznivih dejanj, za zaščito zdravja ter varstvo pravic in svoboščin drugih“.

42 — Ta vlada med drugim trdi, da „stabilnost kadrovskega delovnega razmerja, potrjena v zakonu o uradnikih, zagotavlja dejansko in predvidljivo opravljanje nalog javne uprave v interesu družbe in ohranjanje javnega reda“.

43 — Kot navaja ta vlada, je Sodišče z drugim vprašanjem za predhodno odločanje res vprašano, ali „člen 4 in naslednje določbe Direktive [2000/78] dopuščajo“ take predpise, vendar menim, da se ta izraz nanaša predvsem na razlago člena 4 v povezavi z drugimi določbami te direktive.

44 — Sodišče lahko namreč iz vseh elementov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, zlasti iz obrazložitve predložitvenega sklepa, zbere elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora (zlasti sodbi z dne 1. oktobra 2015, Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, točka 34, in z dne 29. septembra 2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, točka 43), vendar se mi zdi, da ti elementi v tej zadevi manjkajo, kar zadeva morebitno razlago navedenega člena 2(5).

45 — Glej zlasti sodbo z dne 12. decembra 2013, Hay (C-267/12, EU:C:2013:823, točka 46 in navedena sodna praksa).

46 — V skladu s členom 94 Poslovnika Sodišča je nujno, da nacionalno sodišče vsaj minimalno obrazloži razloge, zakaj je izbralo določbe prava Unije, katerih razlago zahteva, in zvezo, ki jo je ugotovilo med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu o glavni stvari (glej zlasti sodbi z dne 10. marca 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, točka 115, in z dne 5. julija 2016, Ognjanov, C-614/14, EU:C:2016:514, točki 19 in 20).

47 — Glej sodbo z dne 13. novembra 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, točka 47 in navedena sodna praksa).

48 — Ta vlada svojo trditev v zvezi s tem utemeljuje z „obstoječim varstvom pravic oseb z invalidnostjo, potrjenim v zakonu o uradnikih,“ in „nujnostjo zagotoviti potrebne razmere, ki javni upravi omogočajo dejansko in predvidljivo opravljanje njenih nalog v interesu družbe“.

49 — Moj poudarek. Prav tako je v uvodni izjavi 17 Direktive 2000/78 navedeno, da se s to direktivo „ne zahteva, da se zaposli, poviša, obdrži v službi ali usposablja posameznik, ki ni usposobljen, zmožen in na razpolago za izpolnjevanje bistvenih funkcij zadevnega delovnega mesta ali za ustrezno usposabljanje“.

50 — Glej sodbo z dne 13. septembra 2011, Prigge in drugi (C-447/09, EU:C:2011:573, točka 66 in navedena sodna praksa).

69. Vsekakor se mi zdi, da vsebina tega člena 4, kot je bila razložena v prejšnjih sodbah Sodišča, nikakor ne omogoča sklepanja, da bi bila taka nacionalna zakonodaja nezdružljiva z zahtevami prava Unije.

70. V zvezi s členom 7 Direktive 2000/78, ki je predmet tretjega vprašanja za predhodno odločanje, predložitveno sodišče navaja, da „ni […] jasno, v kolikšni meri določbe, ki jih je sprejela Republika Bolgarija in ki pomenijo posebne ukrepe za varstvo invalidov, vendar pa veljajo le za osebe, ki so delavci, če bi veljale tudi za javne službe, pomenijo dopusten pozitivni ukrep v smislu [navedenega] člena 7“.

71. V zvezi s tem ugotavljam, da odstavek 1 navedenega člena 7 določa, da „načelo enakega obravnavanja ne preprečuje državam članicam, da bi ohranile ali sprejele posebne ukrepe, katerih cilj je preprečevati ali kompenzirati za prikrajšanost, povezano s katerim od motivov iz člena 1“, in sicer zato, „[d]a bi bila v praksi zagotovljena popolna enakost“ [51]. Odstavek 2 tega člena 7 potrjuje to možnost sprejetja pozitivnih ukrepov posebej za invalide, [52] kadar je cilj takih ukrepov varovanje njihovega zdravja ali zagotavljanje varstva pri delu ali spodbujanje njihovega vključevanja v delovno okolje. [53]

72. Te določbe, ki ohranjajo suverenost držav članic, [54] tem priznavajo možnost, in ne obveznosti, ukrepanja, da pozitivno popravijo dejansko obstoječe neenakosti. Kot je bilo ugotovljeno v okviru pripravljalnih dokumentov za Direktivo 2000/78, [55] je namreč „[e]nako obravnavanje samo po sebi lahko nezadostno, če ne pripelje do resnične enakosti“, [56] in „lahko zahteva tudi priznanje posebnih pravic posebnim skupinam oseb“ [57].

73. Enako kot bolgarska vlada in Komisija menim, da ob domnevi, da bi Sodišče za zakonodajo, kakršna se obravnava v postopku v glavni stvari, štelo, da spada na področje uporabe člena 7 Direktive 2000/78, in zlasti njegovega odstavka 2, kot trdi ta vlada, [58] nič v teh določbah ne kaže, da država članica pravice do ukrepov, ki jih je sprejela zaradi varovanja zdravja, ne bi mogla omejiti na določeno skupino oseb, v obravnavanem primeru oseb, ki naj bi bile delavci. [59]

74. Zato podredno menim, da če bi se Sodišče odločilo, da opravi razlago členov 4 in 7 Direktive 2000/78, bi ju bilo treba razlagati tako, da ti določbi ne nasprotujeta taki zakonodaji.

51 — Glej tudi uvodno izjavo 26 Direktive 2000/78.

52 — V sodbi z dne 17. julija 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, točki 40 in 42), je Sodišče navedlo, da so to „določbe […] o ukrepih pozitivne diskriminacije v korist invalidne osebe“.

53 — Iz člena 2(2)(ii) Direktive 2000/78 izhaja, da taki ukrepi, sprejeti v korist invalidov, ne pomenijo posredne diskriminacije.

54 — Zdi se mi, da člen 7 Direktive 2000/78 postavlja zunaj območja delovanja te direktive ukrepe pozitivne diskriminacije, v zvezi s katerimi je v njeni uvodni izjavi 27 navedeno, da je „[v] svojem Priporočilu [86/379] Svet postavil okvirne smernice, v katerih so navedeni primeri pozitivnih ukrepov za spodbujanje zaposlovanja in usposabljanja hendikepiranih“.

55 — Glej pojasnila Komisije v zvezi s členom 6 (postal člen 7) predloga, ki je pripeljal do sprejetja Direktive 2000/78 (COM(1999) 565 final), v katerih se sklicuje na sodno prakso Sodišča o pozitivnih ukrepih za ženske (v zvezi s tem glej zlasti sodbi z dne 11. novembra 1997, Marschall, C-409/95, EU:C:1997:533, točka 28 in navedena sodna praksa, ter z dne 28. marca 2000, Badeck in drugi, C-158/97, EU:C:2000:163, točka 23).

56 — Komisija v predlogu za spremembo Direktive 2000/78 (COM(2008) 426 final, str. 10) opozarja, da pogosto „formalna enakost ne vodi do enakosti v praksi“, in poudarja, da so enakovredne določbe o „pozitivnem ukrepu“ v vseh direktivah, katerih podlaga je člen 13 ES (postal člen 19 PDEU) in se nanašajo na prepoved diskriminacije.

57 — Ugotovljeno je bilo tudi, da je „s pozitivnimi ukrepi mogoče doseči ne formalno enakost, ‚razumljeno kot enako obravnavanje posameznikov, ki pripadajo različnim skupinam‘, temveč vsebinsko enakost, razumljeno kot enakost skupin, kolektivno enakost“ (glej Martin, D., Morsa, M., Gosseries, P., in Buelens, J. (ur.), *Droit du travail européen: questions spéciales*, Larcier, Bruselj, 2015, str. 539).

58 — V zvezi s tem naj vseeno spomnim, da je cilj zadevnih določb bolgarskega prava varstvo delavcev, ki imajo eno od bolezni, navedenih v teh določbah, in ne posebej invalidov kot takih (glej točki 17 in 18 ter opombo 4 teh sklepnih predlogov).

59 — Glej točko 35 teh sklepnih predlogov.

C – *Omejen vpliv določb Konvencije OZN o invalidnosti (prvo vprašanje)*

1. Besedilo prvega vprašanja za predhodno odločanje

75. Najprej, zdi se, da prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanaša na to, ali „člen 5(2) Konvencije [OZN o invalidnosti] dopušča državam članicam, da […] zakonsko določijo [posebno varstvo, kakršno se obravnava v postopku v glavni stvari]“, pomeni zahtevo, da Sodišče opravi razlago določbe, ki ne spada ne v primarno pravo ne v sekundarno zakonodajo Unije. Taka razlaga pa ne spada na področje pristojnosti Sodišča na podlagi člena 267(1) PDEU.

76. Vendar je iz obrazložitve predložitvenega sklepa razvidno, da je to vprašanje utemeljeno z nujnostjo, da se razlaga Direktive 2000/78 opravi v skladu s Konvencijo OZN o invalidnosti ob upoštevanju sodne prakse Sodišča.[60] Po mnenju predložitvenega sodišča navedena konvencija, zlasti njen člen 5(2),[61] zahteva „pravično in učinkovito zakonsko varstvo pred vsako obliko *diskriminacije* invalidov, *ne glede na vrsto invalidnosti, in sicer ne le na podlagi določenih značilnosti*, ki jih je treba varovati in *ki so določene v sekundarnem pravu [U]nije*“.[62]

77. Prvo vprašanje je torej treba razumeti tako, da se želi z njim v bistvu izvedeti, ali bi razlaga Direktive 2000/78 z vidika te konvencije omogočila sklepanje, da pravo Unije nasprotuje zakonodaji, kakršna se obravnava v postopku v glavni stvari, ker uvaja različno obravnavanje delavca in uradnika z enako obliko invalidnosti, čeprav merilo razlikovanja, upoštevano v tej zakonodaji, ni invalidnost, temveč drugačna narava delovnega razmerja, ki ti kategoriji invalidov povezuje z njihovim delodajalcem, in sicer tudi če zadnjenavedeno merilo ni navedeno na seznamu prepovedanih razlogov za diskriminacijo, ki so taksativno našteti v členu 1 navedene direktive.

78. Takoj moram pojasniti, da ta potreba po preoblikovanju[63] velja tudi za del četrtega vprašanja za predhodno odločanje, to je tisti del, v katerem je omenjeno „upoštevanje mednarodnopravnih predpisov“, izraz, s katerim predložitveno sodišče, kot se mi zdi, napotuje – tudi če predloga v zvezi s tem ni pojasnilo – posebej na Konvencijo OZN o invalidnosti in učinek, ki bi ga imela obveznost uskladitve s tem aktom na ukrepe, ki jih je treba izvesti za odpravo morebitnega obstoja diskriminacije v okoliščinah, kakršne se obravnavajo v sporu o glavni stvari.[64]

2. Omejeni obseg učinkov Konvencije OZN o invalidnosti z vidika prava Unije

79. V pisnem odgovoru na vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče, je bolgarska vlada trdila, da iz člena 5(2) in (4) v povezavi s členoma 27(1)(g) in (h)[65] ter 4(1)(d) in (e)[66] Konvencije OZN o invalidnosti izhaja, da ta razlikuje med obveznostmi, ki so državam naložene v zvezi s pravicami invalidov v javnem sektorju, in njihovimi obveznostmi v zvezi s pravicami iste kategorije oseb

60 — V zvezi s tem se predložitveno sodišče izrecno sklicuje na sodbo z dne 18. marca 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159).

61 — V skladu z navedenim odstavkom 2 „[d]ržave pogodbenice [ne le] prepovejo vsako diskriminacijo zaradi invalidnosti[, temveč tudi] *zagotovijo invalidom* enako in učinkovito pravno *varstvo pred diskriminacijo ne glede na okoliščine*“ (moj poudarek).

62 — Moj poudarek.

63 — Ob tem je treba spomniti, da ima Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso možnost preoblikovati postavljena vprašanja, da bi nacionalnemu sodišču dalo koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča (zlasti sodba z dne 17. januarja 2013, Hewlett-Packard Europe, C-361/11, EU:C:2013:18, točka 35).

64 — Glej tudi točko 96 in naslednje teh sklepnih predlogov.

65 — Navedeni točki (g) in (h) določata, da morajo podpisnice te konvencije sprejeti ustrezne ukrepe, s katerimi med drugim „zaposlujejo invalide v javnem sektorju“ in „spodbujajo zaposlovanje invalidov v zasebnem sektorju“.

66 — Navedeni točki (d) in (e) določata, da se podpisnice te konvencije zavezujejo, da bodo med drugim „zagotovile, da javne oblasti in institucije delujejo v skladu s to konvencijo,“ in „sprejele vse ustrezne ukrepe za odpravo diskriminacije zaradi invalidnosti, ki jo izvajajo posamezniki, organizacije ali zasebna podjetja“.

v zasebnem sektorju, ter da bi bilo zato dovoljeno uporabiti to merilo razlikovanja v nacionalnih pravnih pravilih.[67] Po mnenju te vlade bolgarska zakonodaja zaradi posebnosti delovnega razmerja uradnikov[68] ne ustvarja pravne praznine, ki bi zahtevala, da se ta varstveni ukrep po analogiji uporabi za uradnike v primeru iz člena 106(1), točka 2, zakona o uradnikih.

80. Komisija v svojem pisnem stališču trdi, da ker določbe zadevne nacionalne zakonodaje ne spadajo na področje uporabe Direktive 2000/78 in ker ni drugih pravil, ki bi jih sprejela Unija in bi se lahko uporabila, mora zadevna država članica, to je Republika Bolgarija, zagotoviti upoštevanje zahtev iz Konvencije OZN o invalidnosti, ki veljajo zanjo kot podpisnico te konvencije.

81. V zvezi s tem opozarjam, tako kot bolgarska vlada in Komisija, da je Sodišče že večkrat odločilo, da ker je Evropska unija odobrila Konvencijo OZN o invalidnosti, so določbe te konvencije sestavni del pravnega reda Unije,[69] in sicer od začetka veljavnosti te konvencije.[70]

82. V nasprotju s tem, kar P. Milkova navaja v pisnem odgovoru na vprašanja Sodišča,[71] iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se obveznosti, naložene z navedeno konvencijo, nanašajo na pogodbenice, in ker so določbe te konvencije glede njihovega izvajanja ali učinkov odvisne od sprejetja poznejših aktov, za kar so pristojne pogodbenice,[72] z vidika njihove vsebine niso brezpogojne in dovolj natančne določbe, iz česar izhaja, da nimajo neposrednega učinka v pravu Unije.[73]

83. Vendar je Sodišče ugotovilo, da je v Dodatku k Prilogi II k Sklepu 2010/48 Direktiva 2000/78 izrecno omenjena med „akti [Unije], ki se nanašajo na zadeve, ki jih ureja Konvencija [OZN o invalidnosti]“, ki se nanašajo, natančneje, na „[p]odročje samostojnega življenja in socialne vključenosti, dela in zaposlitve“. Kot je v svojem pisnem stališču navedla bolgarska vlada, je Sodišče iz tega sklepalo, da se je na navedeno konvencijo mogoče sklicevati za namene razlage Direktive 2000/78, ki jo je treba kolikor mogoče razlagati v skladu s to konvencijo zaradi primarnosti mednarodnih sporazumov, ki jih sklene Unija, v razmerju do besedil sekundarne zakonodaje.[74]

67 — V zvezi s tem moram takoj ugovarjati, da je napačno sklepati, da diskriminacija, zatrjevana v sporu o glavni stvari, temelji na razlikovanju med invalidi, ki opravljajo dejavnost v javnem sektorju, in tistimi, ki delajo v zasebnem sektorju (glej tudi točko 38 teh sklepnih predlogov).

68 — V pisnem stališču glede *prvega vprašanja za predhodno odločanje* je bolgarska vlada predstavila trditev, da položaj uradnikov ni primerljiv s položajem delavcev, da je iz nje sklepala, da zato „ni treba preučiti drugih vprašanj za predhodno odločanje“. V zvezi s tem bom navedel le, da bi bil preizkus primerljivosti položajev zadevnih kategorij oseb upošteven za preverjanje, ali v tej zadevi obstaja neposredna diskriminacija v smislu člena 2(2)(a) Direktive 2000/78. Vendar so te trditve brezpredmetne, zato jih po mojem mnenju ni treba analizirati, ker menim, da se ta direktiva ne uporablja za spor, kakršen se obravnava v postopku v glavni stvari.

69 — V nasprotju z določbami mednarodnih sporazumov, h katerim Unija ni pristopila, kot je Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, ki ga je 16. decembra 1966 sprejela Generalna skupščina Združenih narodov (glej sodbo z dne 28. julija 2016, Conseil des ministres, C-543/14, EU:C:2016:605, točka 23).

70 — Glej zlasti sodbe z dne 11. aprila 2013, HK Danmark (C-335/11 in C-337/11, EU:C:2013:222, točka 30); z dne 18. marca 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, točka 73), in z dne 22. maja 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, točka 68).

71 — Po mnenju P. Milkove naj bi se člen 5(2) Konvencije OZN o invalidnosti – ki invalidom zagotavlja enako in učinkovito pravno varstvo pred diskriminacijo ne glede na okoliščine – uporabljal, ker ta določba ustvarja dovolj natančne, jasne in brezpogojne obveznosti, iz tega pa naj bi izhajalo, da je treba bolgarski zakon o uradnikih spremeniti.

72 — Kar zadeva Evropsko unijo, Priloga II k Sklepu 2010/48 vsebuje izjavo o obsegu pristojnosti Unije glede zadev, ki jih ureja Konvencija OZN o invalidnosti, in dodatek s seznamom pravnih aktov Unije, ki se nanašajo na zadeve, ki jih ureja ta konvencija.

73 — Ker ima ta mednarodni sporazum naravo programa za pogodbenice, iz tega med drugim sledi, da ni mogoče opraviti nadzora nad veljavnostjo pravnega akta Unije, kot je Direktiva 2000/78, z vidika Konvencije OZN o invalidnosti. Glej sodbe z dne 18. marca 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, točke od 85 do 90), in z dne 22. maja 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, točka 69).

74 — Glej zlasti sodbe z dne 11. aprila 2013, HK Danmark (C-335/11 in C-337/11, EU:C:2013:222, točke 29, 31 in 32); z dne 18. marca 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, točke 72, 74 in 75), in z dne 22. maja 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, točki 68 in 70).

84. Tako je Sodišče, potem ko je Unija ratificirala Konvencijo OZN o invalidnosti, prilagodilo svojo opredelitev pojma „invalidnost“ v smislu Direktive 2000/78, tako da je povzelo terminologijo, uporabljeno v členu 1, drugi odstavek, navedene konvencije,[75] in opredelilo koncept „razumne prilagoditve“ v smislu člena 5 te direktive,[76] tako da je upoštevalo besedilo člena 2, četrti odstavek, navedene konvencije.[77]

85. Vseeno menim, da v tej zadevi ni treba razložiti Direktive 2000/78 z vidika Konvencije OZN o invalidnosti, ker spor o glavni stvari po mojem mnenju ne spada na področje uporabe te direktive iz razlogov, predstavljenih zgoraj.[78] Ugotovitve v nadaljevanju bodo zato predstavljene le podredno zaradi celovitosti.

3. Podredna razlaga Direktive 2000/78 z vidika Konvencije OZN o invalidnosti

86. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu poziva Sodišče, naj ugotovi, ali bi bilo stvarno področje uporabe Direktive 2000/78 mogoče zasnovati široko ob upoštevanju vsebine člena 5(2) Konvencije OZN o invalidnosti.[79]

87. V svojem pisnem odgovoru na vprašanja Sodišča je Komisija navedla, da odstavek 2 navedenega člena 5, kar zadeva invalidnost, odraža načeli enakosti in prepovedi diskriminacije, ki sta izraženi v odstavku 1 tega člena. Trdila je, da ta določba ne podeljuje širšega varstva, kot ga ponujata že člena 2 in 5 Direktive 2000/78.[80] Poleg tega je trdila, da se načelo „enakega in učinkovitega pravnega varstva [invalidov] pred diskriminacijo“ iz navedenega odstavka 2 uporablja le, če diskriminacija temelji na invalidnosti, kar pa po mnenju Komisije ne velja za obravnavani primer.

88. Sam ugotavljam, da tako iz člena 2[81] kot iz člena 4[82] Konvencije OZN o invalidnosti izhaja, da ta posebej prepoveduje vse vrste *diskriminacije zaradi invalidnosti*.[83] Enako velja zlasti[84] za člen 27 te konvencije, katerega odstavek 1(a) prepoveduje „diskriminacijo zaradi invalidnosti v zvezi z vsemi zadevami, ki se nanašajo na […] zaposlit[ev]“, in zlasti v zvezi z „ohranjanjem zaposlitve“, kar vključuje morebitno varstvo v primeru odpovedi delovnega razmerja. Različno obravnavanje, ki se izvaja z zadevnimi določbami bolgarskega prava v sporu o glavni stvari, pa temelji na naravi delovnega razmerja, in ne na invalidnosti P. Milkove.

75 — Glej zlasti sodbe z dne 11. aprila 2013, HK Danmark (C-335/11 in C-337/11, EU:C:2013:222, točke od 36 do 39); z dne 18. decembra 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, točka 53), in z dne 26. maja 2016, Invamed Group in drugi (C-198/15, EU:C:2016:362, točka 33), ter sklepni predlogi generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:371, točka 40 in navedena pravna doktrina). Komisija je v „Poročilu o uporabi [Listine] za leto 2014“ (COM(2015) 191 final, str. 12) poudarila tudi, da „[k]er v Listini ne obstaja pravna obveznost po uskladitvi razlage njenih določb s pogodbami Združenih narodov, se Sodišče Evropske unije sklicuje na instrumente ZN za razlago pravic, ki jih zagotavlja pravo EU,“ in zlasti na Konvencijo OZN o invalidnosti.

76 — V skladu z navedenim členom 5 mora delodajalec sprejeti ustrezne ukrepe, da se hendikepirani osebi med drugim omogočijo dostop do dela, opravljanje dela ali napredovanje pri delu, razen če bi taki ukrepi delodajalca nesorazmerno obremenili.

77 — Glej sodbi z dne 11. aprila 2013, HK Danmark (C-335/11 in C-337/11, EU:C:2013:222, točka 48 in naslednje), in z dne 4. julija 2013, Komisija/Italija (C-312/11, EU:C:2013:446, točka 58).

78 — Glej točko 44 in naslednje teh sklepnih predlogov.

79 — V zvezi s tem glej točki 76 in 77 teh sklepnih predlogov.

80 — Saj se navedena člena 2 in 5 nanašata na „[k]oncept diskriminacije“ in „[r]azumne prilagoditve za hendikepirane osebe“.

81 — Ki opredeljuje le „diskriminacijo *zaradi invalidnosti*“ (moj poudarek).

82 — V skladu z navedenim členom 4(1), prvi stavek, se „[d]ržave pogodbenice […] zavezujejo, da bodo zagotovile in spodbujale polno uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse invalide brez kakršne koli *diskriminacije zaradi invalidnosti*“ (moj poudarek). Točka (e) tega odstavka potrjuje to stališče.

83 — Tudi če nekatere določbe navedene konvencije omenjajo druge morebitne razloge za diskriminacijo (glej med drugim točki (p) in (s) preambule ter člen 8(1)(b)).

84 — Glej med drugim tudi točko (h) preambule ter člena 25, prvi odstavek, in 28(1) in (2) navedene konvencije.

89. Poleg tega menim, da je namen Konvencije OZN o invalidnosti zagotoviti *enako obravnavanje ne vseh kategorij invalidov*, temveč oseb, ki imajo invalidnost, in tistih, ki nimajo take okvare. Iz številnih določb navedene konvencije namreč izhaja, da je njen namen spodbujati *enakost invalidov „[z drugimi]“*.[85] Ta zunanja primerjava[86] je očitna v njenem členu 1, drugi odstavek, ki opredeljuje namen navedene konvencije in zlasti to, kar je treba razumeti pod pojmom „invalidi“, pri čemer se izrecno sklicuje na „enako[st z drugimi osebami]“.[87] Različica tega je navedena v njenem členu 7, ki vsebuje izraz „enako kot drugi otroci“.[88] Dalje, njen člen 2 podaja opredelitev „diskriminacije zaradi invalidnosti“, pri čemer se sklicuje na to, da naj bi navedene pravice in svoboščine invalidi uresničevali „enakopravno“.[89] Zadnjenavedeni izraz je povzet v številnih členih navedene konvencije, ki se nanašajo na pravice invalidov, ki jih ta konvencija spodbuja in varuje ter zagotavlja njihovo polno in enakopravno uživanje,[90] in v obravnavani zadevi posebej v členu 27, ki se nanaša na delo in zaposlovanje.[91]

90. Podobno formulacijo je Sodišče upoštevalo v sodbah o pojmih iz Direktive 2000/78, ki so bili predmet razlage, skladne z določbami Konvencije OZN o invalidnosti, kot sta pojma „invalidnost“ in „razumne prilagoditve“. V zvezi s tem se je Sodišče večkrat sklicevalo na „ovir[e, ki invalidni] osebi preprečujejo, da bi polno in učinkovito sodelovala v poklicnem življenju *enako kot drugi delavci*“,[92] in ne na enakost različnih kategorij invalidov. Zdi se mi, da je Unija navedeno konvencijo ratificirala s prav tega vidika.[93]

91. Zato menim, da določbe Konvencije OZN o invalidnosti ne zajemajo položaja, kakršen je ta v sporu o glavni stvari, in da vsekakor razlaga Direktive 2000/78, ki bi bila skladna s temi določbami, ne more postaviti pod vprašaj izčrpnosti razlogov za diskriminacijo, ki so našteti v členu 1 navedene direktive,[94] tako da bi jim bil dodan razlog v zvezi z drugačno naravo delovnih razmerij, ki zavezujejo ti kategoriji invalidov.

92. Zato, če bi Sodišče menilo, da je v tej zadevi treba razložiti Direktivo 2000/78 v skladu s Konvencijo OZN o invalidnosti, bi zgornji preudarki po mojem mnenju pomenili, da je pojem „diskriminacija zaradi invalidnosti“ v smislu te direktive opredeljen, kot da se nanaša na primer, ko so osebe z invalidnostjo predmet manj ugodnega obravnavanja ali v posebnem slabšem položaju *v*

85 — Ugotavljam, da nekatere določbe osnutka konvencije (glej Prilogo I k Poročilu delovne skupine posebnega odbora, pristojnega za pripravo zadevne konvencije, objavljenemu 27. januarja 2004, dok. ZN A/AC.265/2004/WG.1) vsebujejo izraz „enakopravno“, ki je manj izrecen kot izrazi, uporabljeni v končnem besedilu. Tako je bilo v primeru členov 1 in 7(2) ter členov 18, 21 in 24 navedenega osnutka. Nasprotno pa je bilo v členih 9, 13 in 14 natančneje določeno „enako *kot drugi*“ (moj poudarek).

86 — „Relativna narava“ pravice do enakosti, kot je predvidena v navedeni konvenciji, je bila poudarjena v 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*, *zvezek 4*, Quinn, G., Waddington, L., in Flynn, E. (uredniki), Intersentia, Cambridge, 2013, str. 177.

87 — Podobna opredelitev tega pojma je v točki (e) preambule navedene konvencije.

88 — Glej tudi točko (r) preambule navedene konvencije.

89 — „[*D*]*iskriminacija zaradi invalidnosti*“ pomeni vsako *razlikovanje*, izključevanje ali omejevanje zaradi invalidnosti z namenom ali posledico zmanjšanja ali izničevanja enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin (moj poudarek).

90 — Gre za člen 9 o dostopnosti; člen 10 o pravici do življenja; člen 12 o priznavanju pravne osebnosti; člen 13 o dostopu do sodnega varstva, člen 14 o osebni svobodi in varnosti; člen 15 o prepovedi mučenja, krutega, nečloveškega, ponižujočega ravnanja ali kaznovanja; člen 17 o varovanju osebne integritete; člen 18 o pravici do svobode gibanja in državljanstva; člen 19 o samostojnem življenju in vključenosti v skupnost; člen 21 o svobodi izražanja in mnenja ter dostopu do informacij; člen 22 o spoštovanju zasebnosti; člen 23 o spoštovanju doma in družine; člen 24 o izobraževanju; člen 29 o sodelovanju v političnem in javnem življenju in člen 30 o sodelovanju v kulturnem življenju, rekreaciji, prostočasnih dejavnostih in športu.

91 — Besedilo odstavka 1 navedenega člena 27 je delno povzeto v točki 9 teh sklepnih predlogov. V skladu z odstavkom 2 tega člena „[d]ržave pogodbenice […] zagotavljajo, da so invalidi *enako kot drugi* varovani pred prisilnim ali obveznim delom“ (moj poudarek).

92 — Moj poudarek. Glej zlasti sodbe z dne 11. aprila 2013, HK Danmark (C-335/11 in C-337/11, EU:C:2013:222, točke 38, 41, 47 in 54); z dne 4. julija 2013, Komisija/Italija (C-312/11, EU:C:2013:446, točki 56 in 59); z dne 18. marca 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, točki 76 in 80), in z dne 18. decembra 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, točke 53, 59 in 60).

93 — Tako je Komisija v sporočilu za javnost v zvezi s to ratifikacijo (sporočilo z dne 5. januarja 2011, IP/11/4) navedla, da Konvencija OZN o invalidnosti „pogodbenice zavezuje, da invalidom omogočijo uživanje popolnoma *enakih pravic, kot jih lahko vsi ostali*“ (moj poudarek).

94 — Glej točko 51 in naslednje teh sklepnih predlogov.

primerjavi z „drugimi“, to je z osebami, ki nimajo te značilnosti, vendar so sicer v položaju, ki je enakovreden položaju prvonavedenih. Dalje, za namene uporabe te direktive bi moralo biti „načelo enakega obravnavanja“ še vedno zasnovano tako, da v zvezi z osebami z invalidnostjo zagotavlja enakost te skupine oseb v primerjavi z osebami, ki jih ni prizadela taka dolgotrajna okvara.

93. Nazadnje, posebej v zvezi z obravnavanim primerom ugotavljam, da iz nobene določbe navedene konvencije ne izhaja, da je pogodbenicam naložena obveznost, da invalida čim dlje ohranijo na njegovem delovnem mestu, če je bilo to ukinjeno, tako da bi bila lahko P. Milkova upravičena do ugodnejšega obravnavanja, za katero je prosila.

94. Tudi ob domnevi, da se člen 5(2) Konvencije OZN o invalidnosti nanaša na položaje, ki niso zajeti z Direktivo 2000/78, kot, kot se zdi, predvideva predložitveno sodišče, bi bilo to po mojem mnenju nepomembno, ker se določbe te konvencije ne uporabljajo neposredno v pravu Unije [95] in zato na navedeno direktivo vplivajo le v okviru razlage, skladne z določbami te konvencije, ki same opredeljujejo njeno področje uporabe.

95. Skratka, menim, primarno, da v tem primeru ni treba razlagati Direktive 2000/78 z vidika Konvencije OZN o invalidnosti in, podredno, da če se Sodišče ne strinja z mojim mnenjem, bi bilo treba pri tej razlagi upoštevati, da je cilj navedene konvencije zagotavljati enako obravnavanje ne različnih kategorij invalidov, temveč vseh invalidov in oseb, ki nimajo invalidnosti.

D – *Morebitna razširitev osebnega področja uporabe nacionalnih pravil o varstvu delavcev, ki so invalidi (četrto vprašanje)*

96. Četrto vprašanje za predhodno odločanje je predloženo podredno, ker se nanaša na primer, če bi Sodišče podalo „[nikalen] odgovor na prvo in tretje vprašanje“.

97. Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali obveznost upoštevanja navedenih mednarodnopravnih predpisov in predpisov prava Unije – ki je naložena organom Republike Bolgarije – zahteva, da se v položaju, kakršen je ta v sporu o glavni stvari, področje uporabe nacionalnih pravil, ki v primeru odpovedi delovnega razmerja varujejo delavce, ki so invalidi, ne glede na to, ali so zaposleni v zasebnem ali javnem sektorju, [96] razširi tako, da so do teh pravil o varstvu upravičeni tudi uradniki, ki imajo enako obliko invalidnosti, da bi bilo skladno z načelom enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu. To stališče je zavzela P. Milkova. [97]

98. Iz predložitvenega sklepa izhaja, da je to vprašanje povezano z dejstvom, da nacionalna sodišča zadevno bolgarsko zakonodajo uporabljajo strogo [98] in da bi se ta strogi pristop lahko izkazal za neskladen z določbami prava Unije, kot so razložene predvsem z vidika Konvencije OZN o invalidnosti, [99] ki naj bi zahtevale pravično in učinkovito zakonsko varstvo pred diskriminacijo za vse invalide.

95 — Glej točko 82 teh sklepnih predlogov.

96 — In sicer pravila iz člena 333(1), točka 3, delovnopravnega zakonika v povezavi s členom 328(1), točka 2, navedenega zakonika.

97 — V pisnem odgovoru na vprašanja Sodišča je P. Milkova trdila, da ker zadevna nacionalna zakonodaja povzroča različno obravnavanje invalidov, tudi če je to razlikovanje utemeljeno z naravo delovnega razmerja, ne z invalidnostjo, bi bilo treba uporabiti člen 333(1), točka 3, delovnopravnega zakonika za invalide, ki so uradniki, po analogiji s tistimi invalidi, ki so delavci, ter z dodatkom take določbe v zakon o uradnikih to zakonodajo uskladiti s pravili prava Unije.

98 — Glej točko 35 in naslednje teh sklepnih predlogov.

99 — Kar zadeva „upoštevanje mednarodnopravnih predpisov“ s strani države članice, ki je omenjeno v četrtem vprašanju za predhodno odločanje, naj spomnim, da Sodišče ni pristojno za predhodno odločanje o takem pravnem vprašanju in da je treba besedilo navedenega vprašanja v zvezi s tem preoblikovati (glej točko 75 in naslednje teh sklepnih predlogov).

99. Enako kot bolgarska vlada in Komisija menim, da ob upoštevanju izčrpnih odgovorov, ki jih priporočam za prejšnja vprašanja za predhodno odločanje, in pogojnosti četrtega vprašanja ni treba odgovoriti na to zadnje vprašanje in mu torej ni treba posvetiti posebnih preudarkov.

100. Povsem podredno in za vsak primer bom v zvezi z nalogo, ki se lahko naloži nacionalnim sodiščem za zagotavljanje, da država članica v celoti upošteva svoje obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije, to je problematiko, ki je, kot se mi zdi, razlog za četrto vprašanje za predhodno odločanje, zgolj napotil na sodno prakso Sodišča o tem vprašanju in zlasti na sodbe, izdane z zvezi z diskriminacijo, vzpostavljeno z nacionalnimi pravnimi pravili na področju delovnega prava. [100]

V – Predlog

101. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija), odgovori:

Direktivo Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu je treba razlagati tako, da se ne uporablja za položaj, v katerem različno obravnavanje delavcev in uradnikov, ki imajo enako obliko invalidnosti, vzpostavljeno z zadevno nacionalno zakonodajo, ne temelji na merilu invalidnosti, temveč na merilu narave delovnega razmerja, ki ti kategoriji invalidov povezuje z njihovim delodajalcem.

100 — V zvezo z dolžnostjo nacionalnih sodišč, da nacionalnopravno pravilo razlagajo tako, da je mogoča njegova uporaba v skladu z zahtevami prava Unije, glej zlasti sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Fenoll (C-316/13, EU:C:2014:1753, točka 55 in naslednje ter navedena sodna praksa); sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi DI (C-441/14, EU:C:2015:776, točka 42 in naslednje) in sodbo z dne 19. aprila 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, točka 28 in naslednje ter navedena sodna praksa).