Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. COLLINS
представено на 4 май 2023 година [1]

Дело C-148/22

OP
срещу
Commune d'Ans

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunal du travail de Liège (Съд по трудови спорове Лиеж, Белгия)

„Преюдициално запитване — Социална политика — Директива 2000/78/ЕО — Равно третиране в областта на заетостта и професиите — Забрана за дискриминацията, основана на религия или убеждения — Член 2, параграф 2, буква а) — Член 2, параграф 2, буква б), подточка i) — Член 2, параграф 5 — Член 4, параграф 1 — Правилник за вътрешния ред на работното място на публичноправен субект, който забранява на служителите си да носят на работното място видими политически, философски или религиозни символи — Забрана за жена работник или служител да носи ислямска забрадка — Принцип на неутралност на държавата“

Въведение

1. В редица европейски държави въпросът за носенето на религиозни символи на обществени места, в учебни заведения и на работното място редовно е предмет на интензивни разисквания в гражданското общество, сред политическата класа и в медиите. Един от най-спорните въпроси е дали работодател има право да налага ограничения на работниците си в тази област при изпълнение на функциите им. Това е деликатен въпрос, който изисква съгласуване на основното право на свобода на религията, следствие от което е забраната за дискриминация, основана на религия, с други свободи и принципи, като свободата на стопанската инициатива, принципите на секуларизъм, неутралност и безпристрастност, и защитата на правата и свободите на другите.

2. През последните години Съдът на няколко пъти разглежда от гледна точка на забраната на „дискриминацията, основана на религия или убеждение“ по смисъла на членове 1 и 2 от Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка

[1] Език на оригиналния текст: френски.

за равно третиране в областта на заетостта и професиите [2], случая на жени — работници или служители, с мюсюлманско вероизповедание в частния сектор, на които работодателят е забранил да носят ислямска забрадка [3] на работното място [4].

3. Настоящото преюдициално запитване, отправено от Tribunal du travail de Liège (Съд по трудови спорове Лиеж (Белгия), се вписва в поредицата от тези дела, като същевременно има тази особеност, че този път забраната за носене на религиозни символи на работното място произтича не от частен работодател, а от работодател от публичния сектор — в случая община. За първи път от Съда се иска да се произнесе по такъв случай, който повдига по-специално въпроса дали естеството и особеностите на публичната служба, както и присъщият на всяка от държавите членки контекст налагат в настоящия случай да се приеме решение, различно от това, което е възприето по тези предходни дела.

Правна уредба

Правото на Съюза

4. Съгласно член 1 от Директива 2000/78 целта ѝ е да регламентира основната рамка за борба с дискриминацията, основана на религия или убеждение [5], увреждане, възраст или сексуална ориентация, по отношение на заетостта и упражняването на занятие с оглед прилагането в държавите членки на принципа за равно третиране.

5. Съгласно член 2, параграф 1 от Директива 2000/78 „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“ от тази директива.

6. Член 2, параграф 2 от Директива 2000/78 предвижда, че за целите на прилагането на член 2, параграф 1 от нея:

„а) проява на пряка дискриминация има, когато едно лице е, било е, или би било третирано по-малко благоприятно от друго в сравнима ситуация въз основа един от признаците, упоменати в член 1;

б) проява на непряка дискриминация има, когато видимо неутрална разпоредба, критерий или практика биха поставили лицата [с] определена религия или убеждение, увреждане, възраст или сексуална ориентация в сравнение с други лица в неблагоприятно положение, о[с]вен ако:

[2] ОВ L 303, 2000 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7.

[3] Под „ислямска забрадка“, наричана също „ислямска кърпа“ или „хиджаб“, следва да се разбира част от облеклото, която покрива косата, ушите и шията, като оставя лицето открито.

[4] Решения от 14 март 2017 г., G4S Secure Solutions (C-157/15, наричано по-нататък „решение G4S Secure Solutions“, EU:C:2017:203), от 14 март 2017 г., Bougnaoui и ADDH (C-188/15, наричано по-нататък „решение Bougnaoui и ADDH“, EU:C:2017:204), от 15 юли 2021 г., WABE и MH Müller Handel (C-804/18 и C-341/19, наричано по-нататък „решение WABE и MH Müller Handel“, EU:C:2021:594), и от 13 октомври 2022 г., S.C.R.L. (Облекло с религиозен подтекст) (C-344/20, наричано по-нататък „решение S.C.R.L.“, EU:C:2022:774).

[5] Съдът пояснява, че за целите на прилагането на Директива 2000/78 понятията „религия“ и „убеждения“ се разглеждат като двата аспекта „на един и същ признак за дискриминация“ и че признакът за дискриминация, основан на „религия или убеждения“, обхваща както религиозните, така и философските или духовните убеждения (решение S.C.R.L., т. 26, 27 и 29 и цитираната съдебна практика).

i) тази разпоредба, критерий или практика е обективно оправдана от законната си цел и средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими[…]“.

7. Съгласно член 2, параграф 5 от Директива 2000/78 същата не засяга мерките, регламентирани от национален закон, които в демократичното общество са необходими за обществената сигурност, поддържането на обществения ред и предотвратяването на престъпни деяния, защитата на здравето, правата и свободите на другите.

8. Приложното поле на Директива 2000/78 е определено в член 3, параграф 1, който по-специално гласи:

„В границите на сферите на компетентност, поверени на [Съюза], настоящата директива се прилага към всички лица от публичния и частния сектор, включително публични органи, във връзка с:

[…]

в) условия за наемане и условия на труд, включително условията за уволнение и заплащане;

[…]“.

9. Член 4 от тази директива е озаглавен „Професионални изисквания“ и предвижда в параграф 1:

„Въпреки 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“.

Белгийското право

10. Законът от 10 май 2007 г. за борба с някои форми на дискриминация[6], в редакцията му, приложима към спора в главното производство (наричан по-нататък „Общият закон срещу дискриминацията“), има за цел да транспонира Директива 2000/78 в белгийското право.

11. Съгласно член 3 от Общия закон срещу дискриминацията целта на този закон е да създаде в областите, посочени в член 5, основна рамка за борба с дискриминацията, основана на възраст, сексуална ориентация, гражданско състояние, произход, имотно състояние, религиозни или философски убеждения, политически убеждения, език, настоящо или бъдещо здравословно състояние, увреждане, физически или генетични особености или социален произход.

[6] Moniteur belge от 30 май 2007 г., стр. 29016.

12. Член 4 от този закон, който се отнася до определенията, гласи:

„За целите на настоящия закон:

1° трудовоправни отношения са отношенията, които включват, inter alia, заетост, условия за достъп до заетост, условия на труд и правила за уволнение, и то:

– както в публичния, така и в частния сектор;

[…]

4° предоставя се закрила въз основа на признаците възраст, сексуална ориентация, семейно положение, произход, имуществено състояние, религиозни или философски убеждения, политически или синдикални възгледи, език, настоящо или бъдещо здравословно състояние, увреждане, физически или генетични качества или социален произход;

[…]

6° проява на пряко разграничение има, когато въз основа на някой от признаците за закрила едно лице е, било е, или би било третирано по-неблагоприятно от друго в сравнима ситуация;

7° пряка дискриминация е пряко разграничение, основано на един от признаците за закрила, което не може да бъде обосновано с разпоредбите на дял II;

8° проява на непряко разграничение има, когато видимо неутрална разпоредба, критерий или практика биха поставили лицата, носители на някой от признаците за закрила, в особено неблагоприятно положение в сравнение с други лица;

9° непряка дискриминация е непряко разграничение, основано на един от признаците за закрила, което не може да бъде обосновано с разпоредбите на дял II;

[…]“.

13. Член 5, параграф 1 от Общия закон срещу дискриминацията предвижда, че с изключение на областите, които са от компетентността на общностите или на регионите, този закон се прилага към всички лица от публичния и частния сектор, включително към публични органи, по отношение по-специално на трудовите правоотношения.

14. Член 7 от този закон [7] гласи:

„Всяко пряко разграничение, основано на един от защитените признаци, е пряка дискриминация, освен ако това пряко разграничение не е обективно оправдано от законна цел и средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими“.

[7] Дял II от Общия закон срещу дискриминацията е озаглавен „Обосноваване на разграниченията“ и обхваща членове 7—13.

15. Член 8 от Общия закон срещу дискриминацията гласи:

„§ 1. В отклонение от член 7 и без да се засягат другите разпоредби на настоящия дял, пряко разграничение, основано на възраст, сексуална ориентация, религиозни или философски убеждения или увреждане в областите, посочени в член 5, параграф 1, точки 4, 5 и 7, може да бъде обосновано само с основни и определящи професията изисквания.

§ 2. Основно и определящо професията изискване е налице само когато:

– определена характеристика, свързана с възраст, сексуална ориентация, религиозни или философски убеждения или увреждане, е основна и определяща поради естеството на съответните специфични професионални дейности или контекста, в който те се извършват, и;

– изискването се основава на законна цел и е пропорционално спрямо нея.

§ 3. Съдът следва да провери във всеки конкретен случай дали дадена характеристика представлява основно и определящо професията изискване.

[…]“.

16. Член 9 от този закон предвижда:

„Всяко непряко разграничение, основано на един от признаците за закрила, представлява непряка дискриминация,

– освен ако видимо неутрална разпоредба, критерий или практика, която е в основата на това непряко разграничение, е обективно оправдана от законна цел и средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими;

[…]“.

17. Съгласно член 11, параграф 1 от Общия закон срещу дискриминацията „[п]ряко или непряко разграничение, основано на някой от признаците за закрила, не представлява форма на дискриминация, забранена с този закон, когато такова пряко или непряко разграничение е наложено с или е по силата на закон“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

18. На 11 април 2016 г. OP, юрист по образование, е назначена на срочен договор от Община Анс (Белгия) (наричана по-нататък „Общината“) като договорно нает служител. На 11 октомври същата година тя е повишена в длъжност началник на отдел и договорът ѝ е преобразуван в договор за неопределено време. Тя има за задача да обработва обществените поръчки на Общината и изпълнява функциите си главно без да има контакти с граждани, а именно за да използваме израза на запитващата юрисдикция, „en

back office“ [8].

19. На 8 февруари 2021 г. ОР, която е с мюсюлманско вероизповедание, официално уведомява Общината за намерението си да носи ислямска забрадка на работното си място, считано от 22 февруари същата година.

20. На 18 февруари 2021 г. Общината приема първо решение, с което на ОР се забранява да носи „символи на убеждения“ [9] при изпълнение на служебните си задължения „до приемането на обща уредба относно носенето на символи на убеждения в администрацията“ [10].

21. На 26 февруари 2021 г., след като изслушва ОР, подпомагана от правен съветник, Общината приема второ решение, с което заменя първото решение и потвърждава съдържащата се в него забрана.

22. На 29 март 2021 г. Общината изменя член 9 от Правилника за вътрешния ред на работното място. В новата си редакция, след това изменение, този член вече е озаглавен „Задължение за неутралност и задължение за дискретност“ и предвижда по-специално [11]:

„Работникът или служителят разполага със свобода на изразяване при спазване на принципа на неутралност, задължението за дискретност и задължението за лоялност.

Работникът или служителят е длъжен да спазва принципа на неутралност, което означава, че трябва да се въздържа от всяка форма на прозелитизъм и му е забранено да излага на показ каквито и да било явни символи, които могат да разкрият неговата идеологическа или философска принадлежност или политическите или религиозните му убеждения. Това правило важи за него както в контактите му с гражданите, така и в отношенията му с ръководството и с колегите му.

[…]“.

23. Впоследствие ОР образува няколко производства пред националните съдилища по-специално с цел да се установи, че Общината е нарушила свободата ѝ на религия и да се спре изпълнението и да се отменят решенията на последната от 18 и 26 февруари 2021 г.

24. На 26 май 2021 г. ОР сезира запитващата юрисдикция — Tribunal du travail de Liège (Съд по трудови спорове Лиеж), с иск за преустановяване на нарушение [12], който има за цел по-специално да се установи, че тя е обект на дискриминация, основана на религията и пола, и да се обявят за нищожни решенията на Общината от 18 и 26 февруари 2021 г., както и разглежданото в главното производство правило.

[8] Според ОР преките ѝ контакти с граждани се ограничават до личното получаване на оферти, когато електронното подаване не е задължително, което е незначително, и до конкретно представителство на Общината пред Орган по обжалванията на регион Валония (Белгия) по въпроси, свързани с разрешения за градоустройствено проектиране.

[9] Под израза „символи на убеждения“, обичайно използван в Белгия, следва да се разбира всеки предмет, изображение, дреха или символ, който изразява привързаност към политическо, философско или религиозно убеждение.

[10] В акта за преюдициално запитване се споменава съществуването на неписано правило в рамките на общинската администрация, което е общоприето и спазвано и съгласно което служителите ѝ винаги се въздържат от носене на символи на убеждения при изпълнение на служебните си задължения.

[11] По-нататък в заключението към така предвиденото правило в изменената редакция на член 9 от Правилника за вътрешния ред на работното място на Общината ще се препраща с израза „разглежданото в главното производство правило“.

[12] Този иск се основава както на Общия закон срещу дискриминацията, така и на Закона от 10 май 2007 г. за борба с дискриминацията между жените и мъжете (Moniteur belge от 30 май 2007 г., стр. 29031).

25. Запитващата юрисдикция приема, че наложената с тези решения от Общината забрана на ОР да носи ислямска забрадка, представлява „пряка дискриминация, основана на пряко разграничение, въз основа на признака за закрила „религиозни или философски убеждения“. Всъщност според този юрисдикция, макар да може да се приеме, че в общинската администрация съществува неписано правило, което забранява носенето на каквито и да било „явни, дори показни“ символи на убеждения, като ислямската забрадка, от редица представени от ОР снимки обаче е видно, че носенето на дискретни символи на убеждения се толерира. Това пряко разграничение не било оправдано с основни и определящи професията изисквания, тъй като ОР изпълнявала функциите си главно без да бъде в контакт с ползвателите на публичната услуга. Това пряко разграничение не било и обективно оправдано от законна цел, за чието постигане средствата са подходящи и необходими.

26. Що се отнася до разглежданото в главното производство правило, запитващата юрисдикция отбелязва, че то има „колективен обхват“, че се отнася до всеки явен символ на убеждение и че като го е приела, Общината е избрала „изключителна неутралност“ [13]. Тя счита, че това правило не представлява пряка дискриминация, основана на религията или убежденията, а на пръв поглед — непряка дискриминация, основана на тези признаци за закрила, като отбелязва по-специално, че макар да се приеме, че „изключителната неутралност е основен и очевиден принцип на правовата държава [в Белгия] и трябва да се спазва стриктно от всички“, направеното разграничение не изглежда оправдано от законна цел, тъй като ОР изпълнява функциите си главно без да бъде в контакт с ползвателите на публичната услуга. Освен това изглеждало, че Общината прилага неутралност с „променлива геометрия“, тоест изключителна неутралност по отношение на ОР и по-приобщаваща неутралност по отношение на колегите ѝ с други философски или религиозни убеждения. Поради това запитващата юрисдикция временно разрешава на ОР да носи видим символ на убеждение, освен когато е в контакт с ползвателите на публичната услуга или когато упражнява ръководни функции.

27. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали налагането на „изключителна и абсолютна“ неутралност по отношение на всички служители на дадена публична служба, дори и на тези, които нямат пряк контакт с потребителите на публичната услуга, представлява законна цел и дали средствата, използвани за постигането ѝ, а именно забраната за носене на каквито и да е символи на убеждение, са подходящи и необходими.

28. При тези обстоятелства Tribunal du travail de Liège (Съд по трудови спорове Лиеж) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли член 2, параграф 2, букви а) и б) от Директива [2000/78] да се тълкува в смисъл, че разрешава на публична администрация да създаде напълно неутрална административна среда и съответно да забрани на всички служители, независимо дали са в пряк контакт с граждани или не, да носят символи на убеждения?

[13] Относно разграничението между изключителна и приобщаваща неутралност вж. точка 66 от настоящото заключение.

2) Може ли член 2, параграф 2, букви а) и б) от Директива [2000/78] да се тълкува в смисъл, че разрешава на публична администрация да създаде напълно неутрална административна среда и съответно да забрани на всички служители, независимо дали са в пряк контакт с граждани или не, да носят символи на убеждения дори ако тази неутрална забрана, изглежда, засяга предимно жени и поради това може да представлява скрита дискриминация, основана на пола?“.

29. ОР, Общината, белгийското, френското и шведското правителство, както и Европейската комисия, представят писмени становища. На 31 януари 2023 г. се провежда съдебно заседание, в което участват ОР, Общината, френското правителство и Комисията и в хода на което са изслушани устните състезания на тези страни и техните отговори на поставените от Съда въпроси.

Анализ

30. Най-напред ще разгледам втория преюдициален въпрос, чиято допустимост се оспорва от френското правителство, а релевантността му — от повечето страни в производството.

По втория въпрос

31. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи по същество дали разглежданото в главното производство правило може да се счита, че е в съответствие с член 2, параграф 2, букви а) и б) от Директива 2000/78, доколкото предвидената в него забрана, изглежда, засяга повече жените, отколкото мъжете, и следователно може да представлява непряка дискриминация, основана на пола.

32. Съгласно постоянната съдебна практика въведеното с член 267 ДФЕС производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез който Съдът им предоставя насоки за тълкуването на правото на Съюза, необходими им за разрешаване на висящия пред тях спор [14].

33. Необходимостта да се получи тълкуване на правото на Съюза, което да е от полза за националния съд, изисква последният да определи фактическата и правната обстановка, в която се вписват поставените от него въпроси, или най-малко да обясни фактическите хипотези, на които тези въпроси се основават. Всъщност Съдът е оправомощен да се произнася по тълкуването на разпоредба от правото на Съюза само с оглед на фактите, които са му посочени от националната юрисдикция [15].

34. Освен това Съдът е подчертал, че е важно националният съд да посочи конкретните причини, поради които има съмнения относно тълкуването на правото на Съюза и счита за необходимо да постави преюдициални въпроси на Съда. Необходимо е в самия акт за преюдициално запитване националната юрисдикция да даде минимални разяснения относно причините да иска тълкуване именно на посочените от нея разпоредби на правото на Съюза, както и относно връзката, която установява между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо към разглеждания от нея спор [16].

[14] Решение от 1 август 2022 г., Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2022:601, т. 47 и цитираната съдебна практика).

[15] Решение от 2 март 2023 г., Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, т. 60 и цитираната съдебна практика).

[16] Решение от 9 септември 2021 г., Топлофикация София и др. (C-208/20 и C-256/20, EU:C:2021:719, т. 19).

35. В случая споделям становището на френското правителство, че актът за преюдициално запитване, що се отнася до втория преюдициален въпрос, не отговаря на тези изисквания, поради което този въпрос е недопустим.

36. Всъщност, от една страна, актът за преюдициално запитване не съдържа никакви фактически обстоятелства, които да позволяват да се прецени дали в настоящия случай е налице евентуална непряка дискриминация, основана на пола.

37. От друга страна, запитващата юрисдикция не дава разяснения за причините, поради които има съмнения относно тълкуването на разпоредбите на правото на Съюза, на които се позовава във връзка с втория преюдициален въпрос, и относно връзката, която установява между тези разпоредби и спора, с който е сезирана, що се отнася до такава дискриминация. От акта за преюдициално запитване е видно, че в това отношение тя се основава само на някои доводи, изтъкнати от ОР, без допълнително да ги конкретизира. Системата, установена с член 267 ДФЕС, обаче не представлява способ за защита, предоставен на страните по висящ пред националния съд спор, и не е достатъчно някоя от страните да твърди, че е необходимо във връзка със спора да се отправи въпрос за тълкуване на правото на Съюза, за да бъде задължена съответната юрисдикция да приеме, че такъв въпрос е повдигнат по смисъла на този член [17].

38. Във всеки случай следва да се отбележи — както посочват в писмените си становища всички страни в производството, с изключение на Общината — че дискриминацията, основана на пола, не попада в приложното поле на Директива 2000/78, която е единственият акт от правото Съюза, посочен във втория преюдициален въпрос. Ето защо не следва да се разглежда въпросът дали е налице такава дискриминация в настоящия случай [18].

39. С оглед на изложеното предлагам на Съда да приеме, че вторият преюдициален въпрос е недопустим и че при всички положения не следва да се разглежда.

По първия въпрос

Предварителни бележки

40. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи по същество дали разглежданото в главното производство правило създава пряка или непряка дискриминация, основана на религия или убеждения, в противоречие с член 2, параграф 2, букви а) и б) от Директива 2000/78. Така, както е формулирана, предвидената в това правило забрана за носене на символи на убеждение на работното място се прилага по общ и абсолютен начин за служителите на Общината, тоест независимо от естеството на техните функции (ръководни или обикновени изпълнителни функции) и от условията, при които те се упражняват (пряк контакт с граждани или не). Важно е да се отбележи, че запитващата юрисдикция не иска от Съда да прецени съвместимостта на това правило с общо приложение с горепосочените разпоредби на Директива 2000/78, като направи разграничение в зависимост от последните хипотези. Това, което тя иска да узнае, е дали

[17] Определение от 3 юли 2014 г., Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, т. 22).

[18] Решение WABE и MH Müller Handel, точка 58.

тази директива може да се тълкува като позволяваща на публичноправен субект да създаде „напълно неутрална административна среда“ и следователно да забрани на „всички служители, независимо дали са в пряк контакт с граждани или не“, да носят такива символи.

41. Освен това намирам за полезно да припомня някои обстоятелства, които могат да се считат за установени по силата на съдебната практика и които са релевантни за целите на настоящото дело.

42. На първо място, ясно е, че разглежданото в главното производство правило попада в обхвата на Директива 2000/78. Всъщност, от една страна, както става ясно от член 3, параграф 1 от тази директива, същата се прилага както за публичния, така и за частния сектор. От друга страна, правило, което забранява носенето на видими символи на убеждения, по-специално философски или религиозни, в рамките на професионалната дейност, трябва да се счита, че спада към „условия за наемане и условия на труд“ по смисъла на буква в) от тази разпоредба.

43. По-нататък, понятието „религия“ в член 1 от Директива 2000/78 трябва да се тълкува като обхващащо както forum internum, а именно самите религиозни убеждения, така и forum externum, а именно публичното изповядване на религиозната вяра [19]. Носенето на ислямска забрадка от жена е израз на нейната принадлежност към мюсюлманската религия. В случая от фактите, изложени от запитващата юрисдикция, става ясно, че такъв точно е случаят на OP, чиято искреност на убежденията не може да бъде поставена под съмнение.

44. Накрая, следва да се припомни, че Директива 2000/78 само установява основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите, която оставя свобода на преценка на държавите членки, като се има предвид многообразието на подходите им относно мястото, което се отдава в тях на религията или убежденията. Следователно тя позволява да се вземе предвид присъщият на всяка държава членка контекст и да се признае свобода на преценка на всяка от тях в рамките на необходимото съвместяване на различните разглеждани права и интереси, за да се осигури справедливо равновесие между тях [20].

45. В съответствие със съображенията, изложени в предходната точка, споделям становището на френското правителство, че тази свобода на преценка е още по-широка, когато става дума за принципи, които могат да попаднат в обхвата на националната идентичност на държавите членки по смисъла на член 4, параграф 2 ДЕС [21]. Съгласно тази разпоредба Съюзът е длъжен да зачита националната идентичност на държавите членки, присъща на техните основни политически и конституционни структури, което според генерален адвокат Kokott може да се схваща като задължение за зачитане на многообразието от разбирания, а оттам и на разликите, характеризиращи всяка държава членка [22]. Подобно на генерален адвокат Emiliou [23], считам, че не Съюзът трябва да определя за всяка държава членка кои елементи са част от ядрото на националната идентичност, посочена в член 4, параграф 2 ДЕС. Държавите членки разполагат с широка свобода на преценка в това отношение, която обаче не е неограничена [24]. Освен това

[19] Решение WABE и MH Müller Handel, точка 45 и цитираната съдебна практика.

[20] Решение S.C.R.L., точки 48—50 и цитираната съдебна практика.

[21] Вж. в този смисъл решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др. (C-391/20, EU:C:2022:638, т. 83 и цитираната съдебна практика).

[22] Заключение на генерален адвокат Kokott по дело Столична община, район „Панчарево“ (C-490/20, EU:C:2021:296, т. 71).

[23] Заключение на генерален адвокат Emiliou по дело Cilevičs и др. (C-391/20, EU:C:2022:166, т. 86).

[24] Заключение на генерален адвокат Emiliou по дело Cilevičs и др. (C 391/20, EU:C:2022:166, т. 86).

разбирането за национална идентичност, на което се позовава дадена държава членка, трябва да е в съответствие по-специално с основополагащите ценности на Съюза (член 2 ДЕС)[25].

46. В това отношение, без на този етап да се засяга въпросът дали случаят е такъв, аз също съм съгласен с френското правителство, че предвиждането на ограничения на свободата на служителите в публичния сектор да изразяват своите политически, философски или религиозни убеждения при изпълнение на функциите си, може да бъде от такова значение в някои държави членки, че да спада към националната идентичност, присъща на техните основни политически и конституционни структури.

47. В същия контекст ми се струва полезно да отбележа също, че националната идентичност позволява по-специално да се „да ограничи въздействието на правото на Съюза в области, считани за основополагащи за държавите членки“[26], и че следователно тя трябва да бъде надлежно взета предвид от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при тълкуването и прилагането на правото на Съюза[27].

48. Отговорът ми на първия преюдициален въпрос ще бъде структуриран по следния начин. На първо място, ще разгледам дали разглежданото в главното производство правило може да представлява пряка дискриминация, основана на религия или убеждения. По-нататък, ще анализирам въпроса дали това правило може да доведе до непряка дискриминация, основана на същите признаци за закрила. Накрая, въпреки че този аспект не е изрично посочен в акта за преюдициално запитване, ще разгледам възможността за прилагане в настоящия случай на някои дерогации от забраната на такава дискриминация, предвидени в Директива 2000/78.

По наличието на пряка дискриминация

49. Като се позовава на решение G4S Secure Solutions, запитващата юрисдикция счита, че разглежданото в главното производство правило не представлява пряка дискриминация, основана на религия или убеждения. Въпреки това тя иска Съдът да се произнесе по този въпрос.

50. По делото, по което е постановено това решение, Съдът е запитан дали вътрешно правило в частно предприятие, което забранява общо носенето по видим начин на какъвто и да било политически, философски или религиозен символ на работното място, представлява пряка дискриминация, основана на религия или убеждения по смисъла на член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/78[28]. В това решение Съдът постановява, че такова правило не въвежда подобна дискриминация, тъй като се отнася без разлика до всякакъв външен израз на такива убеждения и всички работници в предприятието са

[25] Заключение на генерален адвокат Kokott по дело Столична община, район „Панчарево“ (C-490/20, EU:C:2021:296, т. 73) и на генерален адвокат Emiliou по дело Cilevičs и др. (C-391/20, EU:C:2022:166, т. 87).

[26] Заключение на генерален адвокат Kokott по дело Столична община, район „Панчарево“ (C-490/20, EU:C:2021:296, т. 86).

[27] Вж. в този смисъл заключенията на генерален адвокат Kokott по дело G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, т. 32) и на генерален адвокат Emiliou по дело Cilevičs и др. (C-391/20, EU:C:2022:166, т. 83). Вж. също по аналогия решение от 15 юли 2021 г., Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, т. 43—45).

[28] По това дело жалбоподателката, която е с мюсюлманско вероизповедание, е уволнена от частно предприятие, което я е наело на работа, тъй като не желае да се откаже от носенето на ислямска забрадка в работно време, с което нарушава разпоредба от правилника за вътрешния трудов ред на предприятието, съгласно която „[се] [з]абранява […] на работниците да носят на работното си място видими символи, указващи техните политически, философски или религиозни убеждения, или да изпълняват каквито и да било ритуали, които произтичат от тези убеждения“.

третирани по един и същ начин, като от тях общо и без провеждане на разграничения се изисква по-специално да носят неутрално облекло, а това изключва носенето на такива символи [29].

51. Съдът е потвърдил този подход в решение WABE и MH Müller Handel и в решение S.C.R.L., като е добавил, че след като всяко лице може да изповядва религия или да има религиозни, философски или духовни убеждения, подобно правило, доколкото се прилага общо и без разграничение, не въвежда разлика в третирането, основана на критерий, който е неразривно свързан с религията или тези убеждения [30]. В решение WABE и MH Müller Handel Съдът е отбелязал също, че обстоятелството, че някои работници спазват религиозни предписания, налагащи определени правила за обличане, не е от естество да постави под въпрос тези преценки. Според него, макар да е вярно, че вътрешно правило, което налага носене на неутрално облекло, може да доведе до неудобства на тези работници, това обстоятелство обаче е без значение за констатацията, че същото това правило по принцип не въвежда разлика в третирането на работниците, основана на критерий, който е неразривно свързан с религията или убежденията [31].

52. Подобно на Общината и френското правителство, напълно споделям подхода, следван от Съда в тези решения, и не виждам никаква причина да се отклонявам от него по настоящото дело, което, както вече беше отбелязано, се отнася до публичния, а не до частния сектор.

53. Следователно, тъй като разглежданото в главното производство вътрешно правило се отнася без разлика до всякакъв външен израз на убеждения, по-специално религиозни, това правило трябва да се разглежда като третиращо по еднакъв начин всички служители на Общината, като им налага общо и без разграничение по-специално неутрално облекло, което не допуска носенето на такива символи. Следователно такова правило не въвежда пряка дискриминация, основана на религия или убеждения по смисъла на член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/78.

54. Такава дискриминация обаче може да се констатира, ако разглежданото в главното производство правило трябва да се разбира като отнасящо се само до носенето на очевидни и големи по размер символи на философски или религиозни убеждения, което според мен би могло да включва ислямската забрадка. Всъщност, както Съдът вече е постановил, вътрешно правило на предприятие, което забранява само носенето на такива очевидни символи, може да представлява пряка дискриминация по смисъла на член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/78 в случаите, когато този критерий е неразривно свързан с една или повече определени религии или убеждения [32]. Разглежданото в главното производство правило се отнася до всеки „очевиден“ символ — понятие, което според мен запитващата юрисдикция правилно отъждествява на „видим“, и следователно не изглежда да се ограничава до очевидни и големи по размер символи, което тази юрисдикция трябва да провери.

[29] Решение G4S Secure Solutions, точки 30 и 32.

[30] Решение WABE и MH Müller Handel, т. 52 и решение S.C.R.L., точки 33 и 34. Първото от тези решения се отнася по-специално до инструкция на предприятие, което стопанисва детски ясли, съгласно която на служителите е забранено да носят на работното място какъвто и да е видим символ на техните политически, философски или религиозни убеждения пред родители, деца и трети лица. Второто решение се отнася до разпоредба в Правилника за вътрешния трудов ред в частно предприятие, която забранява на работниците и служителите да дават външен израз чрез говорене, облекло или по какъвто и да е друг начин, на религиозните, философските или политическите си убеждения, независимо какви са те.

[31] Решение WABE и MH Müller Handel, точка 53.

[32] Вж. решение WABE и MH Müller Handel, точки 72 и 73, и решение S.C.R.L., точка 31.

55. Запитващата юрисдикция следва също така да провери дали на практика Общината действително прилага разглежданото в главното производство правило общо и без разграничение, и по-специално дали третира ОР по същия начин като всеки друг служител, който е дал външен израз на своята религия или философски или религиозни убеждения чрез носене на видими символи на убеждение. Всъщност следва да се отбележи, че в акта за преюдициално запитване тази юрисдикция посочва, че Общината „прилага неутралност с променлива геометрия в пространството и времето, която е изключителна по отношение на ОР и в по-малка степен изключителна или по-приобщаваща по отношение на нейните колеги с други убеждения“, и че последната е предоставила в това отношение „достатъчно доказателства“. В писмените си становища ОР и шведското правителство твърдят, че следователно са налице основания да се направи извод за наличието на пряка дискриминация в случая.

56. С оглед на тези съображения предлагам на Съда да отговори, на първо място, на първия преюдициален въпрос, че член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/78 трябва да се тълкува в смисъл, че разпоредба от Правилник за вътрешния ред на работното място на публичноправен субект, която забранява на служителите, с цел да създаде напълно неутрална административна среда, да носят какъвто и да е видим символ на политически, философски или религиозни убеждения на работното място, не представлява пряка дискриминация, основана на религия или убеждения, по смисъла на тази директива, по отношение на служителите, които възнамеряват да упражняват свободата си на религията и съвестта, като носят видим символ или облекло с религиозен подтекст, при положение че тази разпоредба се прилага общо и без разграничение.

По наличието на непряка дискриминация

57. Запитващата юрисдикция счита, че разглежданото в главното производство правило създава непряка дискриминация, основана на религия или убеждения.

58. Съгласно постоянната съдебна практика вътрешно правило като разглежданото в главното производство може да представлява разлика в третирането, непряко основана на религия или убеждения по смисъла на член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2000/78, ако се установи, че съдържащото се в него на пръв поглед неутрално задължение всъщност поставя в неблагоприятно положение лицата, изповядващи определена религия или убеждения [33].

59. Според мен, и както твърдят шведското правителство и Комисията, макар разглежданото в главното производство правило да е привидно неутрално, не може да се изключи, че на практика то засяга по-специално служителите на Общината, които спазват религиозни предписания, налагащи им определено облекло, и по-специално жените работници или служители, които поради ислямското си вероизповедание носят забрадка. В това отношение съм съгласен със становището на генерален адвокат Sharpston в заключението ѝ по дело Bougnaoui и ADDH, че тези служители, „[а]ко искат да останат верни на своите религиозни убеждения, […]нямат друг избор, освен да нарушат правилото и да си понесат последствията“ [34]. В крайна сметка все пак запитващата юрисдикция следва да провери това с оглед на фактите по спора, с който е сезирана [35].

[33] Решение S.C.R.L., точка 37 и цитираната съдебна практика.

[34] Заключение на генерален адвокат Sharpston по дело Bougnaoui и ADDH (C-188/15, EU:C:2016:553, т. 110).

[35] Решение G4S Secure Solutions, т. 34 и решение WABE и MH Müller Handel, точка 59.

60. Съгласно член 2, параграф 2, буква б), подточка i) от Директива 2000/78 такова различно третиране обаче не би било непряка дискриминация по смисъла на член 2, параграф 2, буква б) от посочената директива, ако е обективно оправдано от законна цел и средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими. Тези условия трябва се тълкуват стриктно [36].

61. Отново запитващата юрисдикция следва да определи дали и в каква степен разглежданото в главното производство правило е в съответствие с посочените условия [37]. При все това Съдът, който трябва да предостави полезен отговор на тази юрисдикция, за да може тя да се произнесе, е компетентен да ѝ даде указания, изведени от преписката и от представените пред него писмени становища [38]. На това ще се спра в изложените по-долу съображения.

– *По наличието на законна цел*

62. Що се отнася до условието за наличие на законна цел [39], от акта за преюдициално запитване и от писмените и устните становища на Общината е видно, че тя обосновава забраната за носене на символи на политически, философски или религиозни убеждения, наложена на служителите ѝ при изпълнение на функциите им, с принципа на неутралност на държавата (или на публичната служба) [40] и с желанието си да създаде „напълно неутрална административна среда“ [41].

63. Също като повечето от страните в производството считам, че волята на публичноправен субект, какъвто е Общината, да провежда политика на политически, философски или религиозен неутралитет, в абсолютен смисъл може да представлява законна цел.

64. Безспорно, за разлика от това, което е постановено от Съда в решения G4S Secure Solutions, WABE и MH Müller Handel и S.C.R.L. [42], в случай като настоящия, който се отнася до публичния, а не до частния сектор, волята на работодателя от публичния сектор да провежда подобна политика, не може да се отнася до свободата на стопанската инициатива, призната в член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз [43]. От

[36] Вж. в този смисъл решение WABE и MH Müller Handel, точки 61 и 62.

[37] Решение G4S Secure Solutions, точка 36.

[38] Решение от 2 февруари 2023 г., Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland (C-372/21, EU:C:2023:59, т. 38 и цитираната съдебна практика).

[39] В Директива 2000/78 няма определение на това понятие за целите на член 2, параграф 2, буква б), подточка i) от същата директива.

[40] В писменото и устното си становище Общината се позовава и на принципа на безпристрастност. От етимологична гледна точка понятието „неутралност“ се отнася до състоянието на лице или субект, което се въздържа от избор, което взема позиция на оттегляне, докато понятието „безпристрастност“ предполага вземане на решение, но без да се показват никакви лични предпочитания. Не смятам обаче, че за целите на настоящото дело трябва да се прави строго разграничение между двете понятия. Струва ми се, че принципът на неутралност, така, както е изтъкнат в настоящия случай, е неразривно свързан с принципа на безпристрастност, доколкото той е замислен като гарантиращ безпристрастността на публичния орган.

[41] В мотивите за изменение на Правилника на Общината за вътрешния ред на работното място по-специално се посочва, че: „принципът, съгласно който служителите на общинската администрация са длъжни да се въздържат да дават външен израз чрез външни символи на своите идеологически, религиозни или философски убеждения, се вписва […] във волята да се утвърди основната ценност на неутралност на публичната служба и сред различните възможни проявления на принципа на неутралност публичният орган възнамерява да насърчава при организирането на своите услуги напълно неутрална административна среда“.

[42] Решение G4S Secure Solutions, точка 38, решение WABE и MH Müller Handel, точка 63 и решение S.C.R.L., точка 39.

[43] Както уточнява генерален адвокат Kokott в заключението си по дело G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, т. 81), към тази свобода спада и „възможността търговецът да определя по какъв начин, както и при какви условия, да организира и извършва работата в предприятието, както и под каква форма да предлага своите продукти и услуги“.

друга страна, според мен тя може да бъде свързана по-общо с необходимостта от защита на правата и свободите на другите, което предполага по-специално зачитане на всички философски или религиозни убеждения на гражданите, както и недискриминационно и равно третиране на ползвателите на публичната услуга. Както посочва белгийското правителство в писменото си становище, като възпроизвежда пасаж от решение на Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) от 27 март 2013 г., в една демократична и правова държава публичният орган трябва да бъде неутрален, „тъй като той е орган на всички граждани и за всички граждани и че по принцип трябва да ги третира еднакво, без дискриминация, основана на тяхната религия, убеждения или предпочитания към дадена общност или партия“ [44].

– *По наличието на обективна обосновка*

65. Необходимо е да се провери дали волята на работодателя от публичния сектор, в случая Общината, да провежда политика на неутралност, може обективно да оправдае потенциална разлика в третирането, непряко основана на религия или убеждения. В това отношение съдебната практика на Съда във връзка с частния сектор [45], съгласно която обективният характер на подобна обосновка може да бъде установен единствено при наличието на действителна нужда на този работодател, която той следва да докаже, ми се струва напълно релевантна и в настоящия контекст.

66. От писменото становище на Комисията, както и от разискванията в хода на съдебното заседание е видно, че в Белгия съществуват едновременно различни, дори противоположни схващания за принципа на неутралност на държавата, а именно по същество „приобщаваща неутралност“, „изключителна неутралност“ и междинни схващания. Приобщаващото схващане за неутралност се основава на идеята, че външният вид на служителя от публичния сектор трябва да се отдели от начина, по който той предоставя публичната услуга. Съгласно това схващане важна е неутралността на действията на служителя, а не външният му вид, така че не може да му бъде забранено да носи символи на убеждения, по-специално философски или религиозни. От друга страна, изключителното схващане за неутралност се основава на постулата, че както действията на служителя от публичния сектор, така и външният му вид трябва да бъдат стриктно неутрални. Според това схващане на всички служители от публичния сектор трябва да бъде забранено да излагат на показ такива символи на работното си място, независимо от естеството на техните функции и контекста, в който те се изпълняват. Съществуват и междинни схващания за неутралност, които са по средата между двете схващания, описани по-горе. Те се състоят например в това такава забрана да се отнася само за служителите, които са в пряк контакт с граждани, или за тези, които упражняват ръководни функции, за разлика от обикновени изпълнителни функции.

67. В случая, както изрично подчертава запитващата юрисдикция, като приема разглежданото в главното производство правило, Общината доброволно е избрала „изключителна неутралност“, и то с цел да създаде „напълно неутрална административна

[44] Държавен съвет, решение № 223.042 от 27 март 2013 г., точка VI.2.6.

[45] Решение S.C.R.L., точка 40 и цитираната съдебна практика. В това отношение мога само да се съглася с уточнението, направено от Съда в точка 41 от това решение, че „[т]ова тълкуване се ръководи от стремежа по принцип да се насърчават толерантността и уважението, както и приемането на по-голяма степен на разнообразие, и да не се допусне злоупотреба с установяването на политика на неутралитет в предприятието във вреда на работниците и служителите, които спазват религиозни предписания, налагащи носенето на определено облекло“.

среда“ [46]. От акта за преюдициално запитване е видно, че за да обоснове последната цел, Общината се задоволява по същество да се позове на „императивна обществена потребност“, чието съществуване се опитва да докаже само като изтъква лаконични и абстрактни твърдения [47].

68. Според мен запитващата юрисдикция трябва да прецени от две гледни точки, които са алтернативни и не са непременно кумулативни, дали Общината — която носи тежестта на доказване в това отношение [48] — е доказала в достатъчна степен, че изборът ѝ да възприеме изключителното схващане за принципа на неутралност на държавата, отговаря на действителна потребност.

69. На първо място, този въпрос трябва да бъде разгледан от правна гледна точка. В това отношение, тъй като Съдът не е може да взема отношение по националното право, нито a fortiori да се произнася по различните тълкувания на понятие или принцип на националното право и да определя кое от тези тълкувания е правилно, ще ограничa коментарите си по-долу до някои съображения, които произтичат от преписката и от изказванията по време на съдебното заседание.

70. Така, следва да се отбележи, че нито една от страните в производството не е посочила каквото и да е национално законодателство, което да задължава Общината да възприеме изключително схващане за неутралност и следователно да наложи на служителите си абсолютна забрана за носене на символи на убеждения, по-специално философски или религиозни, при изпълнение на функциите им.

71. Изглежда също така, че принципът на неутралност на държавата, въпреки че обикновено се квалифицира като конституционен принцип, не е вписан като такъв в белгийската конституция, с изключение на много специфичната област на образованието, и най-вече че неговото съдържание и обхват не са ясно и еднозначно определени в белгийския правен ред. Това ме навежда на мисълта, че сам по себе си този принцип не изисква на служителите в публичната администрация да бъде наложена забрана да носят символи на убеждения, по-специално философски или религиозни, на работното място, нито пък изключва възможността за налагане на такава забрана.

72. Направеният по-горе извод ме кара също така да приема, противно на твърденията на френското правителство, че член 4, параграф 2 ДЕС няма никаква особена роля в случая. Очевидната липса в Белгия на каквото и да е конституционно определение на обхвата и съдържанието на принципа на неутралност на държавата, заедно с факта, че белгийското правителство не е намерило за необходимо нито да предложи отговор на първия преюдициален въпрос, като е предпочело да се довери в това отношение на преценката на Съда, нито да участва в съдебното заседание, изглежда, показва, че този принцип, поне в неговото изключително схващане, не е част от националната идентичност на Кралство Белгия по смисъла на тази разпоредба.

[46] Вж. бележка под линия 41 от настоящото заключение.

[47] Така Общината се позовава на „самата структура на помещенията“, която предполага, че служителите могат във всеки момент да срещнат друг служител, и на факта, че „неутралността на външния вид, наложена на всички служители, има не само примерна функция, по отношение на поведението, което трябва да се възприеме спрямо гражданите, но и гаранция за доброто функциониране на службата и начин да се избегне възникването на напрежение между служителите“.

[48] Вж. в това отношение член 10, параграф 1 от Директива 2000/78, който предвижда, че „[д]ържавите членки предприемат необходимите мерки в съответствие с техните национални правни системи, за да гарантират, че, когато лица, които считат себе си за засегнати поради неприлагането спрямо тях на принципа за равно третиране, представят пред съда или друга компетентна власт факти, от които може да бъде заключено, че е налице пряка или непряка дискриминация, […] ответникът следва да докаже, че няма нарушение на принципа за равно третиране“.

73. На второ място, следва да се провери дали изборът на Общината да приложи изключително схващане за неутралност на държавата, е обоснован от фактически обстоятелства. В това отношение следва да се отбележи, че в писменото си становище Комисията посочва, че това схващане не се споделя от всички белгийски общини, като дава за пример градовете Гент (Белгия) и Мехелен (Белгия), които разрешават без резерви носенето на символи на убеждения, по-специално философски или религиозни, от служителите на техните администрации на работното място, и че никоя от страните не е оспорила това в хода на съдебното заседание. Не може да се изключи възможността такова разрешение да е неприложимо за разглежданата Община например поради евентуалното наличие на нейна територия на силно общностно напрежение или сериозни социални проблеми, или в рамките на собствената ѝ администрация на прояви на прозелитизъм или конкретен риск от конфликти между служителите, които имат такива убеждения. В това отношение повтарям, че Общината трябва да представи конкретни доказателства за тези обстоятелства, а запитващата юрисдикция трябва да прецени тяхната релевантност.

– *По подходящия и необходим характер на средствата за постигане на законната цел*

74. Ако с оглед на указанията, дадени в предходните точки от настоящото заключение, запитващата юрисдикция стигне до извода, че волята на Общината да създаде „напълно неутрална административна среда“, като провежда политика на изключителна неутралност, може обективно да оправдае разликата в третирането, основана непряко на религията или убежденията, тя все пак ще трябва да прецени дали забраната, предвидена с разглежданото в главното производство правило, е подходяща и необходима за постигането на тази цел.

75. Що се отнася до първото от тези изисквания, струва ми се безспорно, че ако всички служители на Общината трябва да изпълняват функциите си, без да показват видими символи на убеждения, по-специално философски или религиозни, това би допринесло за прилагането на политиката на изключителна неутралност, която Общината е избрала да следва. Остава обаче да се разгледа дали тази политика действително се прилага последователно и системно [49]. Както обаче вече отбелязах в точка 55 от настоящото заключение, запитващата юрисдикция има съмнения в това отношение. Ако те се окажат основателни, не само че разглежданото в главното производство правило няма да отговаря на изискването средствата за постигане на законната цел да са подходящи, но и ще представлява пряка дискриминация, основана на религия или убеждения.

76. Що се отнася до второто изискване, то предполага да се прецени дали забраната, предвидена в разглежданото в главното производство правило, е ограничена до „строго необходимото“ [50]. В това отношение припомням, че тази забрана се прилага по общ и абсолютен начин, тоест независимо от естеството на функциите, изпълнявани от служителя, и контекста, в който се упражняват тези функции, и че от Съда се иска да прецени съвместимостта на тази забрана, разглеждана в нейната цялост, с Директива 2000/78 [51]. Ето защо запитващата юрисдикция трябва да приложи критерия за необходимост именно по отношение на така формулираната забрана. За тази цел би могло да се вземат предвид фактическите съображения, които изложих в точка 73 от настоящото заключение, като се търси справедлив баланс между съществуващите интереси.

[49] Решение WABE и MH Müller Handel, точка 68 и цитираната съдебна практика.

[50] Решение WABE и MH Müller Handel, точка 68 и цитираната съдебна практика.

[51] Вж. точка 40 от настоящото заключение.

77. С оглед на изложеното предлагам на Съда да отговори, на второ място, на първия преюдициален въпрос, че член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2000/78 трябва да се тълкува в смисъл, че разлика в третирането, непряко основана на религията или убежденията, произтичаща от разпоредба на Правилника за вътрешния ред на работното място на публичноправен субект, която забранява на служителите да носят какъвто и да е видим символ на политически, философски или религиозни убеждения на работното място, може да бъде оправдана с волята на този публичноправен субект да създаде напълно неутрална административна среда, при условие че, първо, тази воля отговаря на действителна потребност на този субект, която той трябва да докаже, второ, че тази разлика в третирането е годна да осигури правилното прилагане на тази воля и трето, че тази забрана е ограничена до строго необходимото.

По възможностите за дерогации

78. В случай че се стигне до извода, че разглежданото в главното производство правило представлява пряка или непряка дискриминация, основана на религия или убеждения, то може да остане извън обхвата на забраната, предвидена в Директива 2000/78, ако се приложи една от предвидените в нея дерогации, и по-специално тази по член 2, параграф 5 и тази по член 4, параграф 1.

79. Наистина запитващата юрисдикция не поставя изричен въпрос на Съда относно тези две дерогации, които впрочем не изглежда да са били посочени като такива от Общината. Въпросът за прилагането на тези дерогации обаче е поставен от ОР и от френското правителство в писмените им становища, що се отнася до член 4, параграф 1 от Директива 2000/78, и е разискван в хода на съдебното заседание, що се отнася и до член 2, параграф 5 от тази директива. За да се даде пълен отговор на запитващата юрисдикция, по-долу ще разгледам възможното прилагане на тези разпоредби в настоящия случай.

– *По член 2, параграф 5 от Директива 2000/78*

80. Член 2, параграф 5 от Директива 2000/78, който установява дерогация от принципа на забрана на дискриминацията, трябва да се тълкува стриктно [52].

81. Съдът постановява, че понятието „мерки, регламентирани от национален закон“ по смисъла на тази разпоредба не се ограничава само до мерките, произтичащи от акт, приет по реда на законодателна процедура, а включва и мерки, въведени на основание достатъчно точна овластяваща норма [53].

82. В случая, ако се направи извод за наличие на разлика в третирането, то тя произтича от забраната, предвидена в разглежданото в главното производство правило.

83. Както обаче подчертава Комисията в хода на съдебното заседание, това правило очевидно не е акт, приет в резултат на законодателна процедура, а именно закон във формалния смисъл.

[52] Решение от 12 януари 2023 г., TP (Аудио-визуален редактор за обществена телевизия) (C-356/21, EU:C:2023:9, т. 71 и цитираната съдебна практика).

[53] Решение от 7 ноември 2019 г., Cafaro (C-396/18, EU:C:2019:929, т. 44). Овластяващата норма трябва да е достатъчно точна, за да се гарантира, че съответната мярка ще е съобразена с изискванията по член 2, параграф 5 от Директива 2000/78 (решение от 13 септември 2011 г., Prigge и др., C-447/09, EU:C:2011:573, т. 61).

84. Освен това и въпреки че в крайна сметка запитващата юрисдикция трябва да се произнесе по този въпрос, също така на пръв поглед не изглежда, че разглежданата забрана може да се счита за въведена „на основание на достатъчно точна овластяваща норма“ по смисъла на съдебната практика, цитирана в точка 81 от настоящото заключение. В това отношение отбелязвам, че нито една от страните в производството не е успяла да посочи каквото и да е национално законодателство или национална правна уредба, която би могла да се разглежда като овластяваща публичноправен субект като Общината да приеме правила, „които в демократичното общество са необходими за […]защитата на […] правата и свободите на другите“. Фактът, на който се позовава Общината в хода на съдебното заседание, че по силата на белгийската Конституция тя разполага с правомощието да урежда всички въпроси от общински интерес, при условие че се намеси надзорният орган, според мен не може да бъде приравнен на такова овластяване.

85. Ето защо съм склонен да направя извод — като това следва да се провери от запитващата юрисдикция — че дерогацията по член 2, параграф 5 от Директива 2000/78 не е приложима в настоящия случай.

– *По член 4, параграф 1 от Директива 2000/78*

86. Според френското правителство разглежданото в главното производство правило може да бъде оправдано въз основа на член 4, параграф 1 от Директива 2000/78. Всъщност поради естеството на професионалната си дейност служителите в публичния сектор били обвързани със стриктно задължение за неутралност, от което произтичало основното и определящо професията изискване за забрана на външното изразяване на техните политически, идеологически, философски или религиозни убеждения.

87. ОР възразява срещу това тълкуване, като по същество твърди, че за целите на прилагането на тази разпоредба следва да се вземе предвид естеството и условията за упражняване на съответната професионална дейност. В настоящия случай обаче дейността ѝ се състояла в разглеждането на правни въпроси, свързани с обществените поръчки на Общината, и се осъществявала, без да е в контакт с граждани. Следователно не можело да става въпрос за основно и определящо професията изискване в настоящия случай.

88. Следва да се припомни, че когато са изпълнени условията по член 4, параграф 1 от Директива 2000/78, които ще разгледам последователно по-долу, разлика в третирането, която иначе би представлявала пряка или непряка дискриминация, не попада в приложното поле на тази директива. Следва също така да се припомни, че доколкото позволява дерогация от принципа на недопускане на дискриминация, тази разпоредба, във връзка със съображение 23 от посочената директива, в което се посочват „много ограничени обстоятелства“, при които такава разлика в третирането може да бъде оправдана, трябва да се тълкува стриктно [54].

89. На първо място, държавите членки следва евентуално да „регламентират“, че разлика в третирането, която се основава на характеристика, свързана с някой от посочените в член 1 от Директива 2000/78 признаци, не представлява дискриминация. В настоящия случай Кралство Белгия, изглежда, се е възползвало от тази възможност поне що се отнася до случаите на пряка разлика в третирането, чрез приемането на член 8 от Общия закон срещу дискриминацията, което обаче запитващата юрисдикция трябва да провери.

[54] Решение от 15 юли 2021 г., Tartu Vangla (C-795/19, EU:C:2021:606, т. 33 и цитираната съдебна практика).

90. На второ място, съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2000/78, за да може разлика в третирането да не бъде квалифицирана като дискриминация, тя трябва да се „основава[.] на характеристика, свързана с някой от признаците, посочени в член 1 [от тази директива]“. В това отношение Съдът е уточнил, че основно изискване не е признакът, на който се основава разликата в третирането, а характеристиката, свързана с този признак[55]. Според мен случаят по настоящото дело е именно такъв. Всъщност забраната за служителите на Общината да носят символи, които могат да разкрият тяхната принадлежност, по-специално към дадена религия, като ислямска забрадка, която е израз на мюсюлманското вероизповедание, представлява характеристика, свързана с религията.

91. На трето място, съответната характеристика трябва да представлява „основно и определящо професията изискване“ и това изискване трябва да е „обективно“[56] продиктувано от естеството или от условията на упражняване на въпросната професионална дейност. В това отношение съм напълно съгласен с генерален адвокат Sharpston, че член 4, параграф 1 от Директива 2000/78 трябва да се прилага конкретно и не може да послужи за обосноваването на бланкетно изключение за всички дейности, които работник или служител може потенциално да извършва[57]. Що се отнася до конкретния случай обаче, не виждам как носенето на ислямска забрадка от ОР би ѝ попречило по някакъв начин да изпълнява пълноценно задълженията си като юрист, нает на работа от общинската администрация. Впрочем в акта за преюдициално запитване не се съдържа никаква индикация в този смисъл. Това важи в още по-голяма степен, тъй като в други белгийски общини същите задачи се изпълняват от служители без никакви ограничения относно носенето на облекло, независимо дали те са в пряк контакт с гражданите или не.

92. На четвърто място, що се отнася до условието преследваната цел да е законна, а изискването — пропорционално, доколкото е необходимо да бъде разгледано с оглед на гореизложеното, си позволявам да препратя към анализа ми в точки 62—64 и 76 от настоящото заключение.

93. Ето защо считам — като това следва да се провери от запитващата юрисдикция — че дерогацията по член 4, параграф 1 от Директива 2000/78 също не е приложима в настоящия случай.

Заключение

94. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Tribunal du travail de Liège (Съд по трудови спорове Лиеж, Белгия) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Член 2, параграф 2, буква а) от 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:

[55] Решение Bougnaoui и ADDH, точка 37 и цитираната съдебна практика.

[56] Решение Bougnaoui и ADDH, точка 40.

[57] Заключение на генерален адвокат Sharpston по дело Bougnaoui и ADDH (C-188/15, EU:C:2016:553, т. 95).

разпоредба от правилник за вътрешния ред на работното място на публичноправен субект, която забранява на служителите, с цел да създаде напълно неутрална административна среда, да носят какъвто и да е видим символ на политически, философски или религиозни убеждения на работното място, не представлява пряка дискриминация, основана на религия или убеждения, по смисъла на тази директива, по отношение на служителите, които възнамеряват да упражняват свободата си на религията и съвестта, като носят видим символ или облекло с религиозен подтекст, при положение че тази разпоредба се прилага общо и без разграничение.

2) Член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2000/78

трябва да се тълкува в смисъл, че

разлика в третирането, непряко основана на религията или убежденията, произтичаща от разпоредба на правилник за вътрешния ред на работното място на публичноправен субект, която забранява на служителите да носят какъвто и да е видим символ на политически, философски или религиозни убеждения на работното място, може да бъде оправдана с волята на този публичноправен субект да създаде напълно неутрална административна среда, при условие че, първо, тази воля отговаря на действителна потребност на този субект, която той трябва да докаже, второ, че тази разлика в третирането е годна да осигури правилното прилагане на тази воля и трето, че тази забрана е ограничена до строго необходимото“.