Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
ANTHONYJA M. COLLINSA,
predstavljeni 4. maja 2023 [1]

Zadeva C-148/22

OP
proti
Commune d'Ans

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunal du travail de Liège (delovno sodišče v Liègeu, Belgija))

„Predhodno odločanje – Socialna politika – Direktiva 2000/78/ES – Enako obravnavanje na področju zaposlovanja in dela – Prepoved diskriminacije zaradi vere ali prepričanja – Člen 2(2)(a) – Člen 2(2)(b)(i) – Člen 2(5) – Člen 4(1) – Pravilnik o delu javnega subjekta, ki svojim uslužbencem prepoveduje nošenje vidnih znakov političnega, filozofskega ali verskega prepričanja na delovnem mestu – Prepoved nošenja muslimanske naglavne rute, naložena delavki – Načelo nevtralnosti države"

Uvod

1. V več evropskih državah je problematika nošenja verskih znakov na javnih mestih, v izobraževalnih ustanovah in na delovnem mestu redno predmet intenzivnih razprav v civilni družbi, politični srenji in medijih. Živahne polemike vzbuja zlasti vprašanje, ali ima delodajalec pravico svojim delavcem naložiti omejitve na tem področju v okviru opravljanja njihovih nalog. Pri tem gre za občutljivo vprašanje, ki zahteva uskladitev temeljne pravice do svobode vere, iz katere izhaja prepoved vsakršne diskriminacije zaradi vere, z drugimi svoboščinami in načeli, kot so svoboda gospodarske pobude, načela laicizma, nevtralnosti in nepristranskosti ter varstvo pravic in svoboščin drugih.

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

2. V zadnjih letih je moralo Sodišče večkrat z vidika prepovedi „diskriminacije zaradi vere ali prepričanja“ v smislu členov 1 in 2 Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu[2] obravnavati primer delavk v zasebnem sektorju, ki so bile muslimanske veroizpovedi in jim je delodajalec prepovedal nošenje muslimanske naglavne rute[3] na delovnem mestu.[4]

3. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunal du travail de Liège (delovno sodišče v Liègeu, Belgija), se uvršča med te zadeve, vendar s to posebnostjo, da v tem primeru nošenja verskih znakov na delovnem mestu ni prepovedal zasebni delodajalec, temveč javni delodajalec, v tem primeru občina. Tokrat je prvič, da mora Sodišče odločiti o takem primeru, v katerem se med drugim postavlja vprašanje, ali narava in posebnosti javne službe ter okvir, ki je značilen za vsako od držav članic, zahtevajo, da se v obravnavani zadevi sprejme drugačna rešitev od tiste, ki je bila upoštevana v teh prejšnjih zadevah.

Pravni okvir

Pravo Unije

4. V skladu s členom 1 Direktive 2000/78 je njen namen opredeliti splošni okvir boja proti diskriminaciji zaradi vere ali prepričanja,[5] hendikepiranosti, starosti ali spolne usmerjenosti pri zaposlovanju in delu, zato da bi v državah članicah uresničevali načelo enakega obravnavanja.

5. V skladu s členom 2(1) Direktive 2000/78 „‚načelo enakega obravnavanja‘ pomeni, da ne obstaja nikakršna neposredna ali posredna diskriminacija zaradi katerega od razlogov iz člena 1“ te direktive.

6. Člen 2(2) Direktive 2000/78 določa, da se v smislu uporabe člena 2(1) te direktive:

„(a) […] šteje, da gre za neposredno diskriminacijo, kadar je, je bila ali bi bila oseba obravnavana manj ugodno kakor neka druga v primerljivi situaciji zaradi katerega od razlogov iz člena 1;

(b) […] šteje, da gre za posredno diskriminacijo, kadar je zaradi kakšne na videz nevtralne določbe, merila ali prakse neka oseba določene vere ali prepričanja, ki ima določen hendikep ali je določene starosti ali spolne usmerjenosti, v primerjavi z drugimi v slabšem položaju, razen če:

(i) tako določbo, merilo ali prakso objektivno upravičuje legitimni cilj in je način uresničevanja tega cilja primeren in nujen […]“

[2] UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79.

[3] „Muslimanska naglavna ruta“, imenovana tudi „muslimanska tančica“ ali „hidžab“, je oblačilo, ki pokriva lase, ušesa in vrat, medtem ko je obraz viden.

[4] Sodbe z dne 14. marca 2017, G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2017:203; v nadaljevanju: sodba G4S Secure Solutions); z dne 14. marca 2017, Bougnaoui in ADDH (C-188/15, EU:C:2017:204; v nadaljevanju: sodba Bougnaoui in ADDH); z dne 15. julija 2021, WABE in MH Müller Handel (C-804/18 in C-341/19, EU:C:2021:594; v nadaljevanju: sodba WABE in MH Müller Handel), in z dne 13. oktobra 2022, S.C.R.L. (Oblačilo z verskim predznakom) (C-344/20, EU:C:2022:774; v nadaljevanju: sodba S.C.R.L.).

[5] Sodišče je pojasnilo, da se za uporabo Direktive 2000/78 izraza „vera“ in „prepričanje“ štejeta za dve plati „enega in istega razloga za diskriminacijo“ ter da razlog za diskriminacijo zaradi „vere ali prepričanja“ zajema tako verska prepričanja kot filozofska ali duhovna prepričanja (sodba S.C.R.L., točke 26, 27 in 29 ter navedena sodna praksa).

7. V skladu z njenim členom 2(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.

8. Področje uporabe Direktive 2000/78 je določeno v njenem členu 3, katerega odstavek 1 med drugim določa:

„V mejah pristojnosti, ki so prenesene na [Unijo], se ta direktiva uporablja za vse osebe, bodisi v javnem bodisi v zasebnem sektorju, vključno z javnimi telesi, kar zadeva:

[…]

(c) zaposlitev in delovne pogoje, vključno z odpustitvijo in plačilom;

[…]"

9. Člen 4 te direktive, naslovljen „Poklicne zahteve", v odstavku 1 določa:

„Ne 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."

Belgijsko pravo

10. Namen loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (zakon z dne 10. maja 2007 o boju proti nekaterim oblikam diskriminacije)[6] v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: splošni zakon o prepovedi diskriminacije), je prenos Direktive 2000/78 v belgijsko pravo.

11. Na podlagi njegovega člena 3 je cilj splošnega zakona o prepovedi diskriminacije, da se na področjih iz člena 5 ustvari splošni okvir za boj proti diskriminaciji zaradi starosti, spolne usmerjenosti, osebnega stanja, rojstva, premoženja, verskega ali filozofskega prepričanja, političnega prepričanja, jezika, sedanjega ali prihodnjega zdravstvenega stanja, invalidnosti, telesne ali genetske značilnosti oziroma socialnega porekla.

12. Člen 4 tega zakona, ki se nanaša na opredelitve, določa:

„Pri uporabi tega zakona pomeni:

1. delovna razmerja: razmerja, ki vključujejo med drugim zaposlitev, pogoje dostopa do zaposlitve, delovne pogoje in pravila o odpovedi delovnega razmerja, in to:

– bodisi v javnem bodisi v zasebnem sektorju;

[…]

[6] *Moniteur belge* z dne 30. maja 2007, str. 29016.

4. varovana merila: starost, spolna usmerjenost, osebno stanje, rojstvo, premoženje, versko ali filozofsko prepričanje, politično prepričanje, jezik, sedanje ali prihodnje zdravstveno stanje, invalidnost, telesna ali genetska značilnost, socialno poreklo;

[…]

6. neposredno razlikovanje: položaj, ki nastane, kadar je oseba na podlagi enega od varovanih meril obravnavana manj ugodno, kot je, je bila ali bi bila obravnavana druga oseba v primerljivem položaju;

7. neposredna diskriminacija: neposredno razlikovanje, ki temelji na enem od varovanih meril in ga ni mogoče upravičiti na podlagi določb naslova II;

8. posredno razlikovanje: položaj, ki nastane, kadar so lahko zaradi na videz nevtralne določbe, merila ali prakse osebe, za katere je značilno eno od varovanih meril, v primerjavi z drugimi osebami v slabšem položaju;

9. posredna diskriminacija: posredno razlikovanje, ki temelji na enem od varovanih meril in ga ni mogoče upravičiti na podlagi določb naslova II;

[…]"

13. Člen 5(1) splošnega zakona o prepovedi diskriminacije določa, da se ta zakon, razen v zadevah, ki spadajo v pristojnost skupnosti ali regij, uporablja za vse osebe, bodisi v javnem bodisi v zasebnem sektorju, vključno z javnimi telesi, kar se med drugim tiče delovnih razmerij.

14. Člen 7 tega zakona[7] določa:

„Vsako neposredno razlikovanje na podlagi enega od varovanih meril pomeni neposredno diskriminacijo, razen če je to neposredno razlikovanje objektivno upravičeno z legitimnim ciljem in je način uresničevanja tega cilja primeren in nujen."

15. Člen 8 splošnega zakona o prepovedi diskriminacije določa:

„1. Z odstopanjem od člena 7 in brez poseganja v druge določbe tega naslova se lahko neposredno razlikovanje zaradi starosti, spolne usmerjenosti, verskega ali filozofskega prepričanja oziroma invalidnosti na področjih iz člena 5(1), točke 4, 5 in 7, upraviči le z bistvenimi in odločilnimi poklicnimi zahtevami.

2. Bistvena in odločilna zahteva za neki poklic lahko obstaja le, če:

– je določena značilnost, povezana s starostjo, spolno usmerjenostjo, verskim ali filozofskim prepričanjem ali invalidnostjo, bistvena in odločilna zaradi narave zadevnih posebnih poklicnih dejavnosti ali konteksta, v katerem se te izvajajo, ter

– zahteva temelji na legitimnem cilju in je sorazmerna z njim.

[7] Splošni zakon o prepovedi diskriminacije pod naslovom II, „Upravičenost razlikovanj", združuje člene od 7 do 13.

3. Sodišče mora v vsakem primeru posebej preveriti, ali taka značilnost pomeni bistveno in odločilno zahtevo za neki poklic.

[…]"

16. Člen 9 tega zakona določa:

„Vsako posredno razlikovanje zaradi enega od varovanih meril pomeni posredno diskriminacijo,

– razen če ni na videz nevtralna določba, merilo ali praksa, na kateri temelji to posredno razlikovanje, objektivno upravičena z legitimnim ciljem in je način uresničevanja tega cilja primeren in nujen;

[…]"

17. Na podlagi člena 11(1) splošnega zakona o prepovedi diskriminacije se „[n]eposredno ali posredno razlikovanje zaradi enega od varovanih meril […] ne obravnava kot kakršna koli oblika diskriminacije, ki je prepovedana s tem zakonom, če je to neposredno ali posredno razlikovanje zahtevano z zakonom ali na podlagi zakona".

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

18. OP, pravnica po izobrazbi, se je 11. aprila 2016 na podlagi pogodbe za določen čas zaposlila v Commune d'Ans (občina Ans, Belgija; v nadaljevanju: občina) kot pogodbena uslužbenka. 11. oktobra 2016 je napredovala na delovno mesto vodje pisarne, njena pogodba pa je bila spremenjena v pogodbo za nedoločen čas. Pri delu se ukvarja z javnimi naročili občine, svoje naloge pa opravlja v glavnem brez stika z javnostjo, in sicer, če uporabim izraz, ki ga je uporabilo predložitveno sodišče, „v back officeu".[8]

19. OP, ki je muslimanske veroizpovedi, je 8. februarja 2021 občino uradno obvestila, da namerava od 22. februarja 2021 na delovnem mestu nositi muslimansko naglavno ruto.

20. Občina je 18. februarja 2021 sprejela prvo odločbo, s katero je OP prepovedala nošenje „znakov, ki razkrivajo prepričanje",[9] pri opravljanju poklicne dejavnosti „do sprejetja splošne ureditve v zvezi z nošenjem znakov, ki razkrivajo prepričanje, v upravi".[10]

21. Občina je 26. februarja 2021 po zaslišanju OP, ki jo je spremljal svetovalec, sprejela drugo odločbo, s katero je nadomestila prvo odločbo in potrdila prepoved, ki jo je ta vsebovala.

22. Občina je 29. marca 2021 spremenila člen 9 svojega pravilnika o delu. Ta člen v novi različici, ki izhaja iz te spremembe, zdaj naslovljen „Obveznost nevtralnosti in dolžnost zadržanega ravnanja", zlasti določa:[11]

[8] Po navedbah OP so njeni neposredni stiki z javnostjo omejeni na prejemanje ponudb, kadar elektronska oddaja ni obvezna, kar naj bi bilo redko, in občasno zastopanje občine pred pritožbenim organom Valonske regije (Belgija) v zvezi z gradbenimi dovoljenji.

[9] Pod izrazom „znaki, ki razkrivajo prepričanje", ki se v Belgiji splošno uporablja, je treba razumeti vsak predmet, podobo, oblačilo ali simbol, ki izraža pripadnost političnemu, filozofskemu ali verskemu prepričanju.

[10] V predložitveni odločbi je omenjeno, da je imela občinska uprava splošno sprejeto in upoštevano nenapisano pravilo, v skladu s katerim so se njeni uslužbenci pri opravljanju poklicne dejavnosti vedno vzdrževali nošenja znakov, ki razkrivajo prepričanje.

[11] V nadaljevanju teh sklepnih predlogov bo za pravilo, ki je tako določeno v tej spremenjeni različici člena 9 pravilnika o delu občine, uporabljen izraz „pravilo iz spora o glavni stvari".

„Delavec ima svobodo izražanja ob spoštovanju načela nevtralnosti ter svoje obveznosti zadržanega ravnanja in dolžnosti lojalnosti.

Delavec mora spoštovati načelo nevtralnosti, kar pomeni, da se vzdržuje vsake oblike proselitizma in da mu je prepovedano nošenje kakršnega koli očitnega znaka, ki bi lahko razkrival njihovo ideološko ali filozofsko pripadnost ali njihova politična ali verska prepričanja. To pravilo zanj velja tako v stikih z javnostjo kot v odnosih z nadrejenimi in sodelavci.

[…]“

23. OP je nato pri nacionalnih sodiščih začela več postopkov, med drugim, da bi se ugotovilo, da je občina kršila njeno svobodo vere, ter da bi dosegla odlog izvršitve in odpravo odločb občine z dne 18. in 26. februarja 2021.

24. OP je 26. maja 2021 pri predložitvenem sodišču, Tribunal du travail de Liège (delovno sodišče v Liègeu), vložila opustitveno tožbo,[12] s katero je med drugim predlagala, naj se ugotovi, da je bila žrtev diskriminacije zaradi vere in spola ter da so odločbi občine z dne 18. in 26. februarja 2021 in pravilo iz spora o glavni stvari nični.

25. Predložitveno sodišče meni, da prepoved nošenja muslimanske naglavne rute, ki jo je občina v teh odločbah naložila OP, pomeni „neposredno diskriminacijo, ki temelji na neposrednem razlikovanju na podlagi varovanega merila ‚verskega ali filozofskega prepričanja‘“. Po presoji tega sodišča je namreč – čeprav je mogoče priznati, da je v občinski upravi obstajalo nenapisano pravilo, ki je prepovedovalo nošenje kakršnega koli „zelo očitnega, celo vpadljivega“ znaka, ki bi razkrival prepričanje, kot je muslimanska naglavna ruta – iz več fotografij, ki jih je predložila OP, vseeno razvidno, da se je dopuščalo nošenje diskretnih znakov, ki razkrivajo prepričanje. To neposredno razlikovanje naj ne bi bilo upravičeno z bistvenimi in odločilnimi poklicnimi zahtevami, ker OP svoje naloge v glavnem opravlja brez stika z uporabniki javnih storitev. To razlikovanje naj ne bi bilo objektivno upravičeno niti z legitimnim ciljem, katerega način uresničevanja bi bil primeren in nujen.

26. Glede pravila iz spora o glavni stvari predložitveno sodišče ugotavlja, da je „kolektivno“, da se nanaša na vsak očiten znak, ki razkriva prepričanje, in da se je občina z njegovim sprejetjem odločila za „izključujočo nevtralnost“.[13] Meni, da to pravilo ne pomeni neposredne diskriminacije zaradi vere ali prepričanja, temveč gre za na videz posredno diskriminacijo na podlagi teh meril, pri čemer je med drugim poudarilo, da razen če se ne šteje, da je „izključujoča nevtralnost […] bistveno in očitno načelo pravne države [v Belgiji] in jo morajo strogo upoštevati vsi“, ni razvidno, da bi bilo nastalo razlikovanje upravičeno z legitimnim ciljem, ker OP svoje naloge opravlja v glavnem brez stika z uporabniki javnih storitev. Poleg tega naj bi se zdelo, da občina uporablja nevtralnost „s spremenljivo geometrijo“, in sicer izključujočo, kar zadeva OP, in bolj vključujočo, kar zadeva njene sodelavce, ki imajo druga filozofska ali verska prepričanja. Zato predložitveno sodišče začasno dovoljuje, da OP nosi viden znak, ki razkriva prepričanje, razen kadar je v stiku z uporabniki javnih storitev ali opravlja delo nadrejenega.

[12] Ta tožba temelji tako na splošnem zakonu o prepovedi diskriminacije kot na loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (zakon z dne 10. maja 2007 o boju proti diskriminaciji med ženskami in moškimi, *Moniteur belge* z dne 30. maja 2007, str. 29031).

[13] Glede razlikovanja med izključujočo in vključujočo nevtralnostjo glej točko 66 teh sklepnih predlogov.

27. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali dejstvo, da je vsem uslužbencem javne službe, tudi tistim, ki nimajo nobenega neposrednega stika z uporabniki javnih storitev, naložena „izključujoča in absolutna“ nevtralnost, pomeni legitimen cilj in ali je način, uporabljen za njegovo uresničevanje, to je prepoved nošenja kakršnega koli znaka, ki razkriva prepričanje, primeren in nujen.

28. V teh okoliščinah je Tribunal du travail de Liège (delovno sodišče v Liègeu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali se lahko člen 2(2)(a) in (b) Direktive [2000/78] razlaga tako, da javni upravi dovoljuje, da organizira popolnoma nevtralno upravno okolje in zato vsem članom osebja, ne glede na to, ali so v neposrednem stiku z javnostjo ali ne, prepove nošenje znakov, ki razkrivajo prepričanje?

2. Ali se lahko člen 2(2)(a) in (b) Direktive [2000/78] razlaga tako, da javni upravi dovoljuje, da organizira popolnoma nevtralno upravno okolje in zato vsem članom osebja, ne glede na to, ali so v neposrednem stiku z javnostjo ali ne, prepove nošenje znakov, ki razkrivajo prepričanje, čeprav se zdi, da se ta nevtralna prepoved večinoma nanaša na ženske in torej lahko pomeni prikrito diskriminacijo na podlagi spola?“

29. Pisna stališča so predložile OP, občina, belgijska, francoska in švedska vlada ter Evropska komisija. Obravnave 31. januarja 2023 so se udeležile OP, občina, francoska vlada in Komisija, ki so predstavile svoja stališča in podale odgovore na vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče.

Analiza

30. Najprej bom preučil drugo vprašanje za predhodno odločanje, katerega dopustnost izpodbija francoska vlada, upoštevnost pa večina strank v postopku.

Drugo vprašanje

31. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali se pravilo iz spora o glavni stvari lahko šteje za skladno s členom 2(2)(a) in (b) Direktive 2000/78, ker se zdi, da se prepoved, ki jo določa, nanaša bolj na ženske kot moške, in zato lahko pomeni posredno diskriminacijo zaradi spola.

32. V skladu z ustaljeno sodno prakso je postopek, uveden s členom 267 PDEU, instrument sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, s katerim prvo zagotavlja drugim elemente za razlago prava Unije, ki jih potrebujejo za rešitev sporov, o katerih morajo odločiti.[14]

33. Nujnost razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, od tega sodišča zahteva, da opredeli dejanski in pravni okvir, v katerega se umeščajo vprašanja, ki jih postavlja, ali vsaj razloži dejstva, ki so bila podlaga za ta vprašanja. Sodišče je namreč pristojno odločati o razlagi akta Unije samo na podlagi dejanskega stanja, ki ga navede nacionalno sodišče.[15]

[14] Sodba z dne 1. avgusta 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2022:601, točka 47 in navedena sodna praksa).

[15] Sodba z dne 2. marca 2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, točka 60 in navedena sodna praksa).

34. Poleg tega Sodišče tudi vztraja, da je pomembno, da nacionalno sodišče navede jasne razloge, ki so mu vzbudili dvom o razlagi prava Unije in iz katerih meni, da je treba na Sodišče nasloviti vprašanja za predhodno odločanje. V zvezi s tem je nujno, da nacionalno sodišče v predložitveni odločbi vsaj minimalno pojasni razloge za izbiro določb prava Unije, katerih razlago zahteva, in zvezo, ki jo je ugotovilo med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu pred njim. [16]

35. V obravnavani zadevi se strinjam z mnenjem francoske vlade, da predložitvena odločba ne izpolnjuje teh zahtev glede drugega vprašanja za predhodno odločanje, tako da to vprašanje ni dopustno.

36. Na eni strani predložitvena odločba namreč ne vsebuje niti najmanjše dejanske okoliščine, na podlagi katere bi bilo mogoče v tej zadevi presoditi morebitno posredno diskriminacijo zaradi spola.

37. Na drugi strani predložitveno sodišče ne navaja pojasnil o razlogih, ki so mu vzbudili dvom o razlagi določb prava Unije, na katere se sklicuje v zvezi z drugim vprašanjem za predhodno odločanje, in o zvezi, ki jo je ugotovilo med temi določbami in sporom, o katerem odloča, kar se tiče take diskriminacije. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da v zvezi s tem temelji le na nekaterih trditvah, ki jih je podala OP, in to ne da bi bile te trditve natančneje pojasnjene. Vendar sistem, vzpostavljen s členom 267 PDEU, ni podlaga za pravno sredstvo, ki bi bilo na voljo strankam v sporu, ki poteka pred nacionalnim sodiščem, in dejstvo, da stranka trdi, da spor poraja vprašanje glede razlage prava Unije, ne zadostuje za to, da bi zadevno sodišče moralo sprejeti stališče, da je bilo zastavljeno vprašanje v smislu tega člena. [17]

38. Vsekakor je treba ugotoviti – kot v pisnih stališčih trdijo vse stranke v postopku, razen občine – da diskriminacija zaradi spola ne spada na področje uporabe Direktive 2000/78, ki je edini akt prava Unije, na katerega se nanaša drugo vprašanje za predhodno odločanje. Zato v tej zadevi obstoja take diskriminacije ni treba preučiti. [18]

39. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj ugotovi, da drugo vprašanje za predhodno odločanje ni dopustno in da ga nikakor ni treba preučiti.

Prvo vprašanje

Uvodne ugotovitve

40. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali pravilo iz spora o glavni stvari ustvarja neposredno ali posredno diskriminacijo zaradi vere ali prepričanja, ki je v nasprotju s členom 2(2)(a) in (b) Direktive 2000/78. Kakor je bila ubesedena, se prepoved nošenja znakov, ki razkrivajo prepričanje, na delovnem mestu, določena s tem pravilom, uporablja na splošno in absolutno za uslužbence občine, in sicer neodvisno tako od narave njihovih funkcij (delo nadrejenega ali zgolj izvajanje nalog) kot od pogojev, v katerih opravljajo te naloge (neposredni stiki z javnostjo ali ne). Poudariti je treba, da predložitveno sodišče Sodišču ne predlaga, naj združljivost tega splošnega pravila z zgoraj navedenimi določbami Direktive 2000/78

[16] Sodba z dne 9. septembra 2021, Toplofikatsia Sofia in drugi (C-208/20 in C-256/20, EU:C:2021:719, točka 19).

[17] Sklep z dne 3. julija 2014, Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, točka 22).

[18] Sodba WABE in MH Müller Handel (točka 58).

presodi tako, da bi razlikovalo med zadnjenavedenimi primeri. Izvedeti želi, ali je to direktivo mogoče razlagati tako, da javnemu subjektu dovoljuje, da organizira „popolnoma nevtralno upravno okolje“ in posledično „vsem članom osebja, ne glede na to, ali so v neposrednem stiku z javnostjo ali ne“, prepove nošenje takih znakov.

41. Poleg tega se mi zdi koristno opozoriti na nekatere elemente, ki se lahko štejejo za samoumevne na podlagi sodne prakse in so upoštevni za to zadevo.

42. Najprej je jasno, da pravilo iz spora o glavni stvari spada na področje uporabe Direktive 2000/78. Namreč, prvič, kot izhaja iz njenega člena 3(1), se ta direktiva uporablja bodisi v javnem bodisi v zasebnem sektorju. Drugič, za pravilo, ki prepoveduje nošenje vidnih znakov, ki razkrivajo zlasti filozofsko ali versko prepričanje, v okviru poklicne dejavnosti, je treba šteti, da spada med „zaposlitev in delovne pogoje“ v smislu točke (c) te določbe.

43. Dalje, pojem „vera“ v členu 1 Direktive 2000/78 je treba razlagati tako, da se nanaša tako na *forum internum*, to je dejstvo, da ima oseba versko prepričanje, kot na *forum externum*, to je izražanje vere v javnosti.[19] Dejstvo, da ženska nosi muslimansko naglavno ruto, je izraz njene pripadnosti muslimanski veri. V obravnavani zadevi je iz dejanskega stanja, ki ga je predstavilo predložitveno sodišče, razvidno, da prav to velja za primer OP, glede katere ni mogoče dvomiti, da je v svojem prepričanju iskrena.

44. Nazadnje, spomniti je treba, da Direktiva 2000/78 zgolj vzpostavlja splošni okvir enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, ki državam članicam pušča polje proste presoje, s čimer se upošteva raznolikost njihovih pristopov glede na to, kakšen pomen dajejo veri in prepričanjem. Ta direktiva torej omogoča, da se upoštevajo posebne okoliščine vsake države članice ter da se vsaki državi članici prizna polje proste presoje za potrebno uskladitev različnih zadevnih pravic in interesov, da bi se zagotovilo pravično ravnotežje med temi pravicami in interesi.[20]

45. V skladu s preudarki, predstavljenimi v prejšnji točki, se strinjam z mnenjem francoske vlade, da je to polje proste presoje toliko širše, kadar gre za načela, ki so lahko del nacionalne identitete držav članic v smislu člena 4(2) PEU.[21] Na podlagi te določbe mora Unija spoštovati nacionalno identiteto držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, kar je po mnenju generalne pravobranilke J. Kokott mogoče razumeti kot obveznost, da spoštuje več različnih pojmovanj in s tem razlike, značilne za vsako državo članico.[22] Kot generalni pravobranilec N. Emiliou[23] menim, da ni naloga Unije, da za vsako državo članico določi elemente, ki so del jedra nacionalne identitete iz člena 4(2) PEU. Države članice imajo v zvezi s tem precejšen manevrski prostor, ki vseeno ni neomejen.[24] Poleg tega mora biti pojmovanje nacionalne identitete, na katero se sklicuje država članica, med drugim v skladu s temeljnimi vrednotami Unije (člen 2 PEU).[25]

19 Sodba WABE in MH Müller Handel (točka 45 in navedena sodna praksa).

20 Sodba S.C.R.L. (točke od 48 do 50 in navedena sodna praksa).

21 Glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2022, Cilevičs in drugi (C-391/20, EU:C:2022:638, točka 83 in navedena sodna praksa).

22 Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ (C-490/20, EU:C:2021:296, točka 71).

23 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca N. Emiliouja v zadevi Cilevičs in drugi (C-391/20, EU:C:2022:166, točka 86).

24 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca N. Emiliouja v zadevi Cilevičs in drugi (C 391/20, EU:C:2022:166, točka 86).

25 Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ (C-490/20, EU:C:2021:296, točka 73) in generalnega pravobranilca N. Emiliouja v zadevi Cilevičs in drugi (C-391/20, EU:C:2022:166, točka 87).

46. V zvezi s tem se v tej fazi, ne da bi to vplivalo na vprašanje, ali to velja v tej zadevi, s francosko vlado strinjam tudi, ko trdi, da je določitev omejitev svobode uslužbencev v javnem sektorju pri izražanju njihovih političnih, filozofskih ali verskih prepričanj v okviru opravljanja njihovih nalog lahko v nekaterih državah članicah tako pomembna, da je del nacionalne identitete, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami.

47. V istem smislu se mi zdi koristno poudariti, da nacionalna identiteta med drugim omogoča „omejitev vpliva prava Unije na področjih, ki se dojemajo kot bistvena za države članice“,[26] in da jo morajo zato institucije, organi, uradi in agencije Unije ustrezno upoštevati pri razlagi in uporabi prava Unije.[27]

48. Moj odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje bo strukturiran tako. Najprej bom preučil, ali pravilo iz spora o glavni stvari lahko pomeni neposredno diskriminacijo zaradi vere ali prepričanja. Nato bom analiziral vprašanje, ali to pravilo lahko ustvarja posredno diskriminacijo, ki temelji na teh istih merilih. Nazadnje, čeprav ta vidik v predložitveni odločbi ni bil izrecno omenjen, bom preučil možnost uporabe nekaterih odstopanj od prepovedi teh diskriminacij, ki jo določa Direktiva 2000/78, v obravnavani zadevi.

Obstoj neposredne diskriminacije

49. Predložitveno sodišče, ki se sklicuje na sodbo G4S Secure Solutions, meni, da pravilo iz spora o glavni stvari ne pomeni neposredne diskriminacije zaradi vere ali prepričanja. Vseeno Sodišču predlaga, naj se izreče glede tega.

50. Sodišče je bilo v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, vprašano, ali interno pravilo zasebnega podjetja, s katerim je na splošno prepovedano vidno nošenje vsakršnega političnega, filozofskega in verskega znaka na delovnem mestu, pomeni neposredno diskriminacijo zaradi vere ali prepričanja v smislu člena 2(2)(a) Direktive 2000/78.[28] Sodišče je v navedeni sodbi odločilo, da tako pravilo ne uvaja take diskriminacije, ker se brez razlikovanja nanaša na vsakršno izražanje takih prepričanj in so z njim vsi delavci v podjetju obravnavani enako s tem, da jim je na splošno in brez razlikovanja med drugim naloženo nevtralno oblačenje, ki nasprotuje nošenju takih znakov.[29]

51. Sodišče je ta pristop potrdilo v sodbi WABE in MH Müller Handel ter sodbi S.C.R.L., pri čemer je dodalo, da lahko vsaka oseba bodisi pripada neki veri bodisi ima versko, filozofsko ali duhovno prepričanje, zato tako pravilo, če se uporablja na splošno in brez razlikovanja, ne uvaja različnega obravnavanja na podlagi merila, ki je neločljivo povezano z vero ali tem prepričanjem.[30] Sodišče je v sodbi WABE in MH Müller Handel poudarilo tudi, da okoliščina, da

[26] Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ (C-490/20, EU:C:2021:296, točka 86).

[27] Glej v tem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, točka 32) in generalnega pravobranilca N. Emiliouja v zadevi Cilevičs in drugi (C-391/20, EU:C:2022:166, točka 83). Glej po analogiji tudi sodbo z dne 15. julija 2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, točke od 43 do 45).

[28] V navedeni zadevi je vložnico kasacijske pritožbe, ki je muslimanske veroizpovedi, podjetje, v katerem je bila zaposlena, odpustilo, ker se ni hotela med delovnim časom odpovedati nošenju muslimanske naglavne rute, s čimer je torej kršila določbo pravilnika podjetja, v skladu s katero je „delavcem na delovnem mestu prepovedano nošenje vidnih znakov političnega, filozofskega ali verskega prepričanja ter opravljanje slehernega obreda, ki bi iz tega izhajal“.

[29] Sodba G4S Secure Solutions (točki 30 in 32).

[30] Sodba WABE in MH Müller Handel (točka 52) in sodba S.C.R.L. (točki 33 in 34). Prva od navedenih sodb se je nanašala med drugim na službena navodila podjetja, ki upravlja vrtce, na podlagi katerih je bilo zaposlenim prepovedano, da na delovnem mestu pred starši, otroki in tretjimi osebami nosijo kakršen koli viden znak svojega političnega, filozofskega ali verskega prepričanja. Druga se je nanašala na določbo pravilnika o delovnih razmerjih zasebnega podjetja, ki je delavcem prepovedovala, da bi z besedami, z oblačili ali kako drugače izražali svoja verska, filozofska ali politična prepričanja, ne glede na to, kakšna so.

nekateri delavci upoštevajo verske zapovedi, ki nalagajo nošenje določenih oblačil, ne more omajati teh presoj. Meni, da čeprav drži, da interno pravilo, ki nalaga nevtralno oblačenje, lahko povzroči nevšečnosti za te delavce, ta okoliščina vseeno ne vpliva na ugotovitev, da to pravilo načeloma ne uvaja različnega obravnavanja delavcev na podlagi merila, ki je neločljivo povezano z vero ali prepričanjem.[31]

52. Kot občina in francoska vlada se v celoti strinjam s pristopom, ki mu je Sodišče sledilo v navedenih sodbah, in ne vidim nobenega razloga za odstopanje od tega pristopa v obravnavani zadevi, ki se, kot sem že poudaril, nanaša na javni sektor, in ne na zasebni sektor.

53. Zato je treba za interno pravilo iz spora o glavni stvari, ker se brez razlikovanja nanaša na vsakršno izražanje prepričanj, med drugim verskih, šteti, da se z njim vsi uslužbenci občine obravnavajo enako s tem, da se jim na splošno in brez razlikovanja nalaga med drugim nevtralno oblačenje, ki nasprotuje nošenju takih znakov. Tako pravilo torej ne uvaja neposredne diskriminacije zaradi vere ali prepričanja v smislu člena 2(2)(a) Direktive 2000/78.

54. Vseeno bi bilo treba tako diskriminacijo ugotoviti, če bi bilo treba pravilo iz spora o glavni stvari razumeti tako, da se nanaša le na nošenje velikih vpadljivih znakov zlasti filozofskega ali verskega prepričanja, kar bi po mojem mnenju lahko vključevalo muslimansko naglavno ruto. Kot je Sodišče že odločilo, namreč interno pravilo podjetja, ki prepoveduje zgolj nošenje takih vpadljivih znakov, lahko pomeni neposredno diskriminacijo v smislu člena 2(2)(a) Direktive 2000/78, če je to merilo neločljivo povezano z eno ali več določenimi verami ali prepričanji.[32] Pravilo iz spora o glavni stvari se nanaša na vsak „očiten“ znak, to pa je prilastek, ki ga predložitveno sodišče po mojem mnenju pravilno enači s prilastkom „viden“, in torej, kot se zdi, ni omejeno na velike vpadljive znake, kar mora to sodišče preveriti.

55. Predložitveno sodišče mora preveriti tudi, ali občina dejansko resnično na splošno in brez razlikovanja uporablja pravilo iz spora o glavni stvari ter zlasti ali OP obravnava enako kot vsakega drugega uslužbenca, ki bi svojo vero ali filozofsko ali versko prepričanje izražal z nošenjem vidnih znakov, ki razkrivajo prepričanje. Ugotavljam namreč, da to sodišče v predložitveni odločbi poudarja, da občina „uporablja nevtralnost s spremenljivo prostorsko in časovno geometrijo, in sicer izključujočo v zvezi z OP, in manj izključujočo ali bolj vključujočo v zvezi z njenimi sodelavci, ki imajo druga prepričanja“, ter da je OP v zvezi s tem predložila „zadostne dokaze“. OP in švedska vlada v svojih stališčih trdita, da torej obstajajo razlogi za ugotovitev obstoja neposredne diskriminacije v obravnavani zadevi.

56. Glede na te preudarke Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje za predhodno odločanje najprej odgovori, da je treba člen 2(2)(a) Direktive 2000/78 razlagati tako, da določba pravilnika o delu javnega subjekta, s katero je zaradi organizacije popolnoma nevtralnega upravnega okolja uslužbencem prepovedano, da bi na delovnem mestu nosili kakršen koli viden znak političnega, filozofskega ali verskega prepričanja, v razmerju do uslužbencev, ki želijo z vidnim nošenjem znaka ali oblačila z verskim predznakom uresničevati svobodo vere in vesti, ne pomeni neposredne diskriminacije zaradi vere ali prepričanja v smislu te direktive, če se ta določba uporablja na splošno in brez razlikovanja.

[31] Sodba WABE in MH Müller Handel (točka 53).

[32] Sodba WABE in MH Müller Handel (točki 72 in 73) ter sodba S.C.R.L. (točka 31).

Obstoj posredne diskriminacije

57. Predložitveno sodišče meni, da pravilo iz spora o glavni stvari ustvarja posredno diskriminacijo zaradi vere ali prepričanja.

58. V skladu z ustaljeno sodno prakso interno pravilo, kot je pravilo iz spora o glavni stvari, lahko pomeni različno obravnavanje, ki posredno temelji na veri ali prepričanju v smislu člena 2(2)(b) Direktive 2000/78, če se dokaže, da navidezno nevtralna obveznost, ki jo pravilo vsebuje, dejansko privede do specifične neugodnosti za osebe določene vere ali prepričanja. [33]

59. Po mojem mnenju in kot sta trdili švedska vlada in Komisija, čeprav je pravilo iz spora o glavni stvari na videz nevtralno, ni mogoče izključiti, da se v praksi še posebej nanaša na uslužbence občine, ki upoštevajo verske zapovedi, ki jim nalagajo nošenje določenih oblačil, in zlasti delavke, ki zaradi muslimanske vere nosijo naglavno ruto. V zvezi s tem se strinjam z ugotovitvijo generalne pravobranilke E. Sharpston v njenih sklepnih predlogih v zadevi Bougnaoui in ADDH, da ti uslužbenci, „[č]e želijo ostati zvesti svojim verskim prepričanjem, nimajo druge izbire, kot da prekršijo pravilo in se soočijo s posledicami“. [34] Vseeno mora nazadnje predložitveno sodišče to preveriti glede na dejansko stanje, v zvezi s katerim odloča. [35]

60. Vendar v skladu s členom 2(2)(b)(i) Direktive 2000/78 tako različno obravnavanje ne pomeni posredne diskriminacije v smislu člena 2(2)(b) te direktive, če je objektivno upravičeno z legitimnim ciljem ter če so načini uresničevanja tega cilja primerni in nujni. Te pogoje je treba razlagati ozko. [36]

61. Še enkrat mora predložitveno sodišče ugotoviti, ali in koliko je pravilo iz spora o glavni stvari v skladu z navedenimi pogoji. [37] Vendar je Sodišče, ki mora temu sodišču dati koristen odgovor, da bo to lahko odločilo, pristojno, da mu da oporne točke na podlagi spisa in pisnih stališč, ki so mu na voljo. [38] To bom obravnaval v nadaljevanju.

[33] Sodba S.C.R.L. (točka 37 in navedena sodna praksa).

[34] Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Bougnaoui in ADDH (C188/15, EU:C:2016:553, točka 110).

[35] Sodba G4S Secure Solutions (točka 34), ter sodba WABE in MH Müller Handel (točka 59).

[36] Glej v tem smislu sodbo WABE in MH Müller Handel (točki 61 in 62).

[37] Sodba G4S Secure Solutions (točka 36).

[38] Sodba z dne 2. februarja 2023, Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland (C-372/21, EU:C:2023:59, točka 38 in navedena sodna praksa).

– *Obstoj legitimnega cilja*

62. Glede pogoja v zvezi z obstojem legitimnega cilja[39] je iz predložitvene odločbe ter pisnih in ustnih stališč občine razvidno, da občina prepoved nošenja znakov političnega, filozofskega ali verskega prepričanja, naloženo njenim uslužbencem pri opravljanju njihovih nalog, upravičuje z načelom nevtralnosti države (ali javne službe)[40] in svojo voljo, da organizira „popolnoma nevtralno upravno okolje".[41]

63. Tako kot večina strank v postopku menim, da volja javnega subjekta, kot je občina, da izvaja politiko politične, filozofske ali verske nevtralnosti, absolutno gledano lahko pomeni legitimen cilj.

64. V nasprotju s tem, kar je Sodišče odločilo v sodbah G4S Secure Solutions, WABE in MH Müller Handel ter S.C.R.L.,[42] drži, da se v primeru, kot je obravnavani, ki se nanaša na javni, in ne na zasebni sektor, volja javnega delodajalca, da izvaja tako politiko, ne more navezovati na svobodo gospodarske pobude, priznano v členu 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah[43]. Nasprotno, menim, da bi lahko bila splošneje povezana s potrebo po varstvu pravic in svoboščin drugih, ki zahteva med drugim spoštovanje vseh filozofskih ali verskih prepričanj državljanov ter nediskriminatorno in enakopravno obravnavanje uporabnikov javnih storitev. Kot poudarja belgijska vlada v pisnem stališču, v katerem povzema odlomek iz sodbe Conseil d'État (državni svet, Belgija) z dne 27. marca 2013, mora biti v demokratični pravni državi javni organ nevtralen, „ker je organ vseh državljanov in za vse državljane ter jih mora načeloma obravnavati enako, brez diskriminacije zaradi njihove vere, prepričanja ali preferiranja določene skupnosti ali stranke".[44]

– *Obstoj objektivne utemeljitve*

65. Preučiti je treba, ali volja javnega delodajalca, v tem primeru občine, da vodi politiko nevtralnosti, lahko objektivno upravičuje morebitno različno obravnavanje, ki posredno temelji na veri ali prepričanju. V zvezi s tem se mi zdi sodna praksa Sodišča, izoblikovana v zvezi z zasebnim sektorjem,[45] v skladu s katero je objektivnost take upravičenosti mogoče ugotoviti le, kadar ima ta delodajalec resnično potrebo, ki jo mora dokazati, povsem upoštevna tudi v tem smislu.

[39] Direktiva 2000/78 ne opredeljuje tega pojma za namene člena 2(2)(b)(i).

[40] Občina se v pisnih in ustnih stališčih sklicuje tudi na načelo nepristranskosti. Z etimološkega vidika pojem „nevtralnost" označuje stanje osebe ali subjekta, ki se vzdrži izbire, se drži nazaj, medtem ko pojem „nepristranskost" implicira sprejetje odločitve, vendar ne da bi bila izkazana osebna preferenca. Vseeno ne verjamem, da je treba v tej zadevi strogo razlikovati med tema pojmoma. Načelo nevtralnosti, kot se omenja v tej zadevi, se mi zdi neločljivo povezano z načelom nepristranskosti, ker je zasnovano za zagotavljanje nepristranskosti javnega organa.

[41] V obrazložitvi spremembe pravilnika o delu občine je med drugim navedeno, da je: „načelo, v skladu s katerim se morajo uslužbenci občinske uprave vzdržati tega, da bi z zunanjimi znaki izražali svoja ideološka, verska in filozofska prepričanja, […] del volje po potrditvi temeljne vrednote nevtralnosti javne službe, organ pa namerava med različnimi možnimi oblikami načela nevtralnosti v organizaciji svojih služb spodbujati popolnoma nevtralno upravno okolje".

[42] Sodba G4S Secure Solutions (točka 38), sodba WABE in MH Müller Handel (točka 63) in sodba S.C.R.L. (točka 39).

[43] Kot pojasnjuje generalna pravobranilka J. Kokott v sklepnih predlogih v zadevi G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, točka 81), k tej svobodi spada, „da načeloma lahko podjetnik določi, na kakšen način in pod katerimi pogoji se organizira in opravlja delo v podjetju ter v kakšni obliki se ponujajo njegovi izdelki in storitve".

[44] C.E., sodba št. 223.042 z dne 27. marca 2013, točka VI.2.6.

[45] Sodba S.C.R.L. (točka 40 in navedena sodna praksa). V zvezi s tem se lahko le strinjam s pojasnilom, ki ga je Sodišče podalo v točki 41 te sodbe, da je „[r]azlog za to razlago […] skrb za načelno spodbujanje strpnosti in spoštovanja, sprejemanje višje stopnje raznolikosti ter preprečevanje izkrivljanja politike nevtralnosti v podjetju v škodo delavcev, ki izpolnjujejo verske zapovedi, ki zahtevajo določeno oblačenje".

66. Iz pisnega stališča Komisije in razprave na obravnavi je razvidno, da v Belgiji soobstajajo različna, celo nasprotna pojmovanja načela nevtralnosti države, in sicer v bistvu „vključujoča nevtralnost“, „izključujoča nevtralnost“ in vmesna pojmovanja. Vključujoče pojmovanje nevtralnosti se opira na idejo, da je treba videz javnega uslužbenca ločiti od načina, kako zagotavlja javno storitev. Po tem pojmovanju je pomembna nevtralnost dejanj uslužbenca, ne nevtralnost njegovega videza, tako da mu ni mogoče prepovedati nošenja znakov zlasti filozofskega ali verskega prepričanja. Izključujoče pojmovanje nevtralnosti pa nasprotno temelji na postulatu, da morajo biti tako dejanja javnega uslužbenca kot njegov videz strogo nevtralni. Po tem pojmovanju je treba vsakemu javnemu uslužbencu prepovedati nošenje takih znakov na delovnem mestu ne glede na naravo njegovih nalog in okvir, v katerem se izvajajo. Obstajajo tudi vmesna pojmovanja nevtralnosti, ki so na pol poti med zgoraj opisanima pojmovanjema. Pri teh se, na primer, taka prepoved naloži le uslužbencem, ki so v neposrednem stiku z javnostjo, ali tistim, ki opravljajo delo nadrejenega, v nasprotju z zgolj izvedbenimi nalogami.

67. V obravnavani zadevi je občina, kot izrecno poudarja predložitveno sodišče, s sprejetjem pravila iz spora o glavni stvari namerno izbrala „izključujočo nevtralnost“, in to zato, da bi vzpostavila „popolnoma nevtralno upravno okolje“.[46] Iz predložitvene odločbe izhaja, da občina za upravičenje zadnjenavedenega cilja v bistvu omenja zgolj „nujno družbeno potrebo“, katere obstoj poskuša dokazati le z navajanjem jedrnatih in abstraktnih trditev.[47]

68. Po mojem mnenju bi predložitveno sodišče moralo z dveh vidikov, ki sta alternativna in ne nujno kumulativna, presoditi, ali občina, ki v zvezi s tem nosi dokazno breme,[48] pravno zadostno dokazuje, da njena odločitev za izključujoče pojmovanje načela nevtralnosti države ustreza resnični potrebi.

69. Na prvem mestu, to vprašanje bi bilo treba preučiti s pravnega vidika. V zvezi s tem, ker Sodišču ni treba niti sprejeti stališča glede nacionalnega prava niti *a fortiori* izbrati med različnimi razlagami koncepta ali načela nacionalnega prava in določiti, katera od teh razlag je pravilna, bom svoje komentarje v nadaljevanju omejil na nekatere preudarke, ki izhajajo iz spisa in intervencij na obravnavi.

70. Tako ugotavljam, da nobena od strank v postopku ni navedla nikakršne nacionalne zakonodaje, ki bi občini nalagala obveznost, da izbere izključujoče pojmovanje nevtralnosti in posledično svojim uslužbencem naloži absolutno prepoved nošenja znakov zlasti filozofskih ali verskih prepričanj v okviru opravljanja njihovih nalog.

71. Zdi se tudi, da načelo nevtralnosti države, tudi če je običajno opredeljeno kot ustavno načelo, kot tako ni vpisano v belgijsko ustavo, razen na zelo posebnem področju izobraževanja, in zlasti, da v belgijskem pravnem redu njegov pomen in obseg nista jasno in enotno opredeljena. Zato menim, da to načelo samo po sebi ne nalaga, da se javnim uslužbencem prepove nošenje znakov zlasti filozofskega ali verskega prepričanja na delovnem mestu, pa tudi, da ne izključuje možnosti take prepovedi.

[46] Glej opombo 41 teh sklepnih predlogov.

[47] Občina se tako sklicuje na „sámo strukturo prostorov“, ki pomeni, da lahko uslužbenci kadar koli srečajo meščane, in dejstvo, da je „nevtralnost videza, naložena vsem uslužbencem, ne le zgled ravnanja v razmerju do javnosti, temveč tudi zagotovilo dobrega delovanja službe in način za izogibanje pojavu napetosti med uslužbenci“.

[48] Glej v zvezi s tem člen 10(1) Direktive 2000/78, ki določa, da „[d]ržave članice sprejmejo ukrepe, kakršni so v skladu z njihovim sodnim sistemu potrebni, s katerimi zagotovijo, da je, kadar osebe, ki menijo, da jim je bila storjena krivica, ker ni bilo uporabljeno načelo enakega obravnavanja, pred sodiščem ali drugim pristojnim organom oblasti dokažejo dejstva, na podlagi katerih je mogoče domnevati, da je šlo za neposredno ali posredno diskriminacijo, dokazno breme, da načelo enakega obravnavanja ni bilo kršeno, naloženo toženi stranki“.

72. Zaradi zgornje ugotovitve tudi menim, da v nasprotju s tem, kar trdi francoska vlada, člen 4(2) PEU v obravnavani zadevi nima nobene posebne vloge. Očiten neobstoj vsakršne ustavne opredelitve obsega in vsebine načela nevtralnosti države v Belgiji skupaj z dejstvom, da se belgijski vladi ni zdelo koristno, niti da predlaga odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje – in da se v zvezi s tem raje prepusti modrosti Sodišča – niti da se udeleži obravnave, kaže, kot se zdi, da to načelo, vsaj po izključujočem pojmovanju, ni del nacionalne identitete Kraljevine Belgije v smislu te določbe.

73. Na drugem mestu, preveriti bi bilo treba, ali je odločitev občine, da uporabi izključujoče pojmovanje načela nevtralnosti države, upravičena z dejanskimi elementi. V zvezi s tem poudarjam, da Komisija v pisnem stališču navaja, da se s tem pojmovanjem ne strinjajo vse belgijske občine, za kar navaja primera mest Gent (Belgija) in Malines (Belgija), ki brez pridržkov dovoljujeta, da osebje njunih uprav na delovnem mestu nosi znake med drugim filozofskega ali verskega prepričanja, ter da ji na obravnavi v zvezi s tem ni nasprotovala nobena stranka. Ni mogoče izključiti, da take rešitve ni mogoče uporabiti za občino, ker na primer na njenem ozemlju lahko obstajajo hude napetosti v skupnosti ali resni družbeni problemi, v njeni lastni upravi pa dejanja proselitizma ali konkretno tveganje sporov med uslužbenci, povezanih s takimi prepričanji. Glede tega moram ponoviti, da mora občina predložiti konkreten dokaz o takih elementih, predložitveno sodišče pa presoditi njihovo upoštevnost.

– *Primernost in nujnost načina uresničevanja legitimnega cilja*

74. Če bi ob upoštevanju navedb v prejšnjih točkah teh sklepnih predlogov predložitveno sodišče sklepalo, da volja občine, da „popolnoma nevtralno upravno okolje“ vzpostavi z izvajanjem politike izključujoče nevtralnosti, lahko objektivno upraviči različno obravnavanje, ki posredno temelji na veri ali prepričanju, bi moralo presoditi tudi, ali je prepoved, določena s pravilom iz spora o glavni stvari, primerna in nujna za uresničitev tega cilja.

75. Glede prve od teh zahtev se mi ne zdi sporno, da če bi vsi uslužbenci občine morali svoje naloge opravljati brez prikazovanja vidnih znakov med drugim filozofskega ali verskega prepričanja, bi to prispevalo k izvajanju politike izključujoče nevtralnosti, ki se ji je ta občina odločila slediti. Vseeno bi bilo treba še preučiti, ali se ta politika resnično izvaja dosledno in sistematično.[49] Kot pa sem že poudaril v točki 55 teh sklepnih predlogov, ima predložitveno sodišče pomisleke o tem. Če bi se ti izkazali za utemeljene, pravilo iz spora o glavni stvari ne le ne bi izpolnjevalo zahteve po primernosti načina uresničevanja legitimnega cilja, temveč bi poleg tega pomenilo neposredno diskriminacijo zaradi vere ali prepričanja.

76. Kar se tiče druge zahteve, ta vključuje presojo, ali je prepoved, ki jo določa pravilo iz spora o glavni stvari, omejena na „nujno potrebno“.[50] V zvezi s tem naj spomnim, da se ta prepoved uporablja na splošno in absolutno, in sicer ne glede na naravo nalog, ki jih opravlja uslužbenec, in okvir, v katerem se te naloge izvajajo, ter da je Sodišče zaprošeno, naj presodi združljivost te prepovedi v celoti z Direktivo 2000/78.[51] Torej mora predložitveno sodišče preizkus potrebnosti uporabiti za tako zasnovano prepoved. Pri tem bi se lahko, ob iskanju pravičnega ravnotežja med obstoječimi interesi, upoštevali dejanski preudarki, ki sem jih predstavil v točki 73 teh sklepnih predlogov.

[49] Sodba WABE in MH Müller Handel (točka 68 in navedena sodna praksa).

[50] Sodba WABE in MH Müller Handel (točka 68 in navedena sodna praksa).

[51] Glej točko 40 teh sklepnih predlogov.

77. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje za predhodno odločanje nato odgovori, da je treba člen 2(2)(b) Direktive 2000/78 razlagati tako, da je različno obravnavanje, ki posredno temelji na veri ali prepričanju in ki izhaja iz določbe pravilnika o delu javnega subjekta, ki uslužbencem prepoveduje, da bi na delovnem mestu nosili kakršen koli viden znak političnega, filozofskega ali verskega prepričanja, lahko upravičeno z voljo tega subjekta, da organizira popolnoma nevtralno upravno okolje, če, prvič, ta volja ustreza resnični potrebi tega subjekta, ki jo mora ta dokazati, drugič, je to različno obravnavanje primerno za zagotovitev ustreznega izvajanja te volje, in tretjič, je ta prepoved omejena na nujno potrebno.

Možnosti odstopanja

78. Če bi se ugotovilo, da pravilo iz spora o glavni stvari pomeni neposredno ali posredno diskriminacijo zaradi vere ali prepričanja, bi lahko bilo izvzeto iz prepovedi iz Direktive 2000/78 v primeru uporabe enega od odstopanj, določenih v tej direktivi, in še posebej odstopanj iz člena 2(5) in člena 4(1) te direktive.

79. Drži, da predložitveno sodišče Sodišča ne sprašuje izrecno o teh dveh odstopanjih, pri čemer se poleg tega ne zdi, da bi se občina sklicevala na ti odstopanji kot taki. Vendar sta vprašanje uporabe navedenih odstopanj izpostavili OP in francoska vlada v svojih pisnih stališčih v zvezi s členom 4(1) Direktive 2000/78, o njem pa se je na obravnavi razpravljalo tudi v zvezi s členom 2(5) te direktive. Da bi predložitvenemu sodišču zagotovil celovit odgovor, bom v nadaljevanju preučil možno uporabo teh določb v obravnavani zadevi.

– *Člen 2(5) Direktive 2000/78*

80. Ker člen 2(5) Direktive 2000/78 uvaja izjemo od načela prepovedi diskriminacije, ga je treba razlagati ozko.[52]

81. Sodišče je odločilo, da pojem „ukrepi, izhajajoči iz nacionalne zakonodaje“ v smislu te določbe ni omejen zgolj na ukrepe, ki izhajajo iz akta, sprejetega v zakonodajnem postopku, ampak zajema tudi ukrepe, uvedene na podlagi dovolj natančnega pravila za pooblastitev.[53]

82. Če bi se v obravnavani zadevi ugotovilo, da obstaja različno obravnavanje, bi to izhajalo iz prepovedi, določene s pravilom iz spora o glavni stvari.

83. Kot pa je Komisija poudarila na obravnavi, to pravilo povsem očitno ni akt, sprejet v zakonodajnem postopku, in sicer zakon v formalnem smislu.

84. Poleg tega in čeprav mora o tem nazadnje odločiti predložitveno sodišče, se mi na prvi pogled tudi ne zdi, da se lahko šteje, da je bila zadevna prepoved uvedena „na podlagi dovolj natančnega pravila za pooblastitev“ v smislu sodne prakse, navedene v točki 81 teh sklepnih predlogov. V zvezi s tem ugotavljam, da nobena od strank v postopku ni mogla opredeliti kakršne koli nacionalne zakonodaje ali predpisov, za katere bi bilo mogoče šteti, da javni subjekt, kot je občina, pooblaščajo za sprejetje pravil, „ki so v demokratični družbi nujn[a] [za] varstvo pravic in

[52] Sodba z dne 12. januarja 2023, TP (Monter avdiovizualnih vsebin za javno televizijo) (C-356/21, EU:C:2023:9, točka 71 in navedena sodna praksa).

[53] Sodba z dne 7. novembra 2019, Cafaro (C-396/18, EU:C:2019:929, točka 44). Pravilo za pooblastitev mora biti dovolj natančno, da zagotavlja, da se z navedenimi ukrepi spoštujejo zahteve iz člena 2(5) Direktive 2000/78 (sodba z dne 13. septembra 2011, Prigge in drugi, C-447/09, EU:C:2011:573, točka 61).

svoboščin drugih“. Dejstva, ki ga je občina omenila na obravnavi, da ima na podlagi belgijske ustave pooblastilo za reševanje vseh vprašanj v interesu občine, ob upoštevanju posredovanja nadzornega organa, po mojem mnenju ni mogoče enačiti s tako pooblastitvijo.

85. Zato bi bil ob upoštevanju preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, naklonjen ugotovitvi, da se odstopanje iz člena 2(5) Direktive 2000/78 ne uporablja v obravnavani zadevi.

– *Člen 4(1) Direktive 2000/78*

86. Po mnenju francoske vlade je pravilo iz spora o glavni stvari lahko upravičeno na podlagi člena 4(1) Direktive 2000/78. Uslužbencem v javnem sektorju naj bi bila namreč zaradi narave njihove poklicne dejavnosti naložena stroga obveznost nevtralnosti, iz katere naj bi izhajala bistvena in odločilna poklicna zahteva po prepovedi izražanja njihovih političnih, ideoloških, filozofskih ali verskih prepričanj.

87. OP nasprotuje tej razlagi s tem, da v bistvu trdi, da je treba pri uporabi te določbe upoštevati naravo in pogoje opravljanja zadevne poklicne dejavnosti. V obravnavani zadevi pa naj bi bila njena dejavnost reševanje pravnih vprašanj, povezanih z javnimi naročili občine, in naj bi se opravljala brez stika z javnostjo. Torej v obravnavani zadevi ne more iti za bistveno in odločilno poklicno zahtevo.

88. Naj spomnim, da če so izpolnjeni pogoji iz člena 4(1) Direktive 2000/78, ki jih bom zaporedoma preučil v nadaljevanju, različno obravnavanje, ki bi sicer pomenilo diskriminacijo, ne glede na to, ali je neposredna ali posredna, ne spada na področje uporabe te direktive. Spomniti moram tudi, da je treba to določbo v povezavi z uvodno izjavo 23 navedene direktive, ki se sklicuje na „zelo omejene pogoje“, pod katerimi je lahko tako različno obravnavanje upravičeno, razlagati ozko, ker dopušča odstopanje od načela prepovedi diskriminacije.[54]

89. Na prvem mestu, države članice morajo po potrebi „predvid[eti]“, da različno obravnavanje, ki temelji na značilnosti v zvezi s katerim od razlogov iz člena 1 Direktive 2000/78, ne pomeni diskriminacije. V obravnavani zadevi se zdi, da je Kraljevina Belgija uporabila to možnost, vsaj v zvezi s primeri neposrednega različnega obravnavanja, s tem, da je sprejela člen 8 splošnega zakona o prepovedi diskriminacije, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

90. Na drugem mestu, v skladu s členom 4(1) Direktive 2000/78 mora različno obravnavanje, da je lahko izvzeto iz opredelitve diskriminacije, „temeljiti na neki značilnosti v zvezi s katerim od motivov iz člena 1 [te direktive]“. Sodišče je v zvezi s tem pojasnilo, da bistvene zahteve ne pomeni razlog, s katerim je utemeljeno različno obravnavanje, ampak značilnost, ki je povezana s tem razlogom.[55] Po mojem mnenju to velja v tej zadevi. Prepoved za uslužbence občine, da nosijo znake, ki lahko razkrivajo njihovo pripadnost med drugim določeni veri, kot je muslimanska naglavna ruta, ki je izraz muslimanske vere, je namreč značilnost, ki je povezana z vero.

91. Na tretjem mestu, zadevna značilnost mora biti „bistvena in odločilna zahteva za neki poklic“ in to zahtevo mora „objektivno“[56] narekovati narava zadevne poklicne dejavnosti ali okvir, v katerem se izvaja. V zvezi s tem se v celoti strinjam s stališčem generalne pravobranilke E. Sharpston, ki meni, da je treba člen 4(1) Direktive 2000/78 uporabiti tako, da gre za specifično

[54] Sodba z dne 15. julija 2021, Tartu Vangla (C-795/19, EU:C:2021:606, točka 33 in navedena sodna praksa).

[55] Sodba Bougnaoui in ADDH (točka 37 in navedena sodna praksa).

[56] Sodba Bougnaoui in ADDH (točka 40).

uporabo, in da z njim ni mogoče upravičiti splošne izjeme za vse naloge, ki se lahko potencialno dodelijo določenemu zaposlenemu.[57] Vendar v konkretnem primeru v tej zadevi težko vidim, kako naj bi dejstvo, da OP nosi muslimansko naglavno ruto, kakor koli preprečevalo, da v celoti opravi svoje naloge kot pravnica, zaposlena v občinski upravi. Predložitvena odločba poleg tega ne vsebuje nobene navedbe, ki bi lahko govorila nasprotno. To toliko bolj velja, ker v drugih belgijskih občinah uslužbenci opravljajo iste naloge, ne da bi jim bila naložena kakršna koli omejitev glede nošenja oblačil, in to ne glede na to, ali so v neposrednem stiku z javnostjo ali ne.

92. Na četrtem mestu, glede pogoja, da mora biti zastavljeni cilj legitimen in da mora biti zahteva sorazmerna – če je treba ta pogoj preučiti – si glede na navedeno dovoljujem napotiti na analizo, ki sem jo razvil v točkah od 62 do 64 in 76 teh sklepnih predlogov.

93. Menim torej, da se ob upoštevanju preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, odstopanje iz člena 4(1) Direktive 2000/78 prav tako ne uporablja v obravnavani zadevi.

Predlog

94. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Tribunal du travail de Liège, (delovno sodišče Liègeu, Francija), odgovori:

1. Člen 2(2)(a) Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu

   je treba razlagati tako, da

   določba pravilnika o delu javnega subjekta, s katero je zaradi organizacije popolnoma nevtralnega upravnega okolja uslužbencem prepovedano, da bi na delovnem mestu nosili kakršen koli viden znak političnega, filozofskega ali verskega prepričanja, v razmerju do uslužbencev, ki želijo z vidnim nošenjem znaka ali oblačila z verskim predznakom uresničevati svobodo vere in vesti, ne pomeni neposredne diskriminacije zaradi vere ali prepričanja v smislu te direktive, če se ta določba uporablja na splošno in brez razlikovanja.

2. Člen 2(2)(b) Direktive 2000/78

   je treba razlagati tako, da

   je različno obravnavanje, ki posredno temelji na veri ali prepričanju in ki izhaja iz določbe pravilnika o delu javnega subjekta, ki uslužbencem prepoveduje, da bi na delovnem mestu nosili kakršen koli viden znak političnega, filozofskega ali verskega prepričanja, lahko upravičeno z voljo tega subjekta, da organizira popolnoma nevtralno upravno okolje, če, prvič, ta volja ustreza resnični potrebi tega subjekta, ki jo mora ta dokazati, drugič, je to različno obravnavanje primerno za zagotovitev ustreznega izvajanja te volje, in tretjič, je ta prepoved omejena na nujno potrebno.

[57] Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Bougnaoui in ADDH (C188/15, EU:C:2016:553, točka 95).