

Mål C-262/20**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

15 juni 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Rayonen sad Lukovit (Bulgarien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

15 juni 2020

Kärande:

VB

Svarande:

Glavna direksia „Pozharna bezopasnost i zaschita na naselenieto“ kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (inrikesministeriets generaldirektorat för brandskydd och skydd av befolkningen)

Saken i det nationella målet

Talan av en tjänsteman mot det direktorat där han är anställd angående ersättning för nattjänstgöring

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten. Artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1) Kräver ett effektivt skydd enligt artikel 12 a i direktiv 2003/88/EG att nattarbetets normala längd för poliser och brandmän är kortare än den fastställda normala längden för arbete dagtid?

2) Kräver det i artiklarna 20 och 31 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna förankrade kravet på likhet inför lagen att den normala längden för nattarbete på sju timmar som fastställs i den nationella lagstiftningen för arbetstagare inom den privata sektorn även ska gälla för anställda inom den offentliga sektorn, inbegripet för poliser och brandmän?

3) Kan det i skäl 8 i direktiv 2003/88/EG förankrade målet att begränsa nattarbetets längd endast uppnås på effektivt sätt om det i den nationella lagstiftningen uttryckligen fastställs en normal längd för nattarbete, inklusive för anställda inom den offentliga sektorn?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna: Artiklarna 20, 31 och 47

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (EUT L 299, 2003, s. 9): Skälen 2, 4, 7, 8 och 10 samt artikel 12 a

Anförda nationella bestämmelser

Konstitutsia na Republika Balgaria (Republiken Bulgariens konstitution): Artiklarna 16, 48.5 och 116.1

Kodeks na truda (lagen om arbete): Artikel 140.1 och 140.2

Zakon za Ministerstvoto na vatreshnite raboti (Bulgariens lag om inrikesministeriet, nedan kallad ZMVR): Artiklarna 142.1, 142.5, 187.1, 187.3, 187.9 och 188.2

Naredbi na ministara na vatreshnite raboti za reda i organizatsiata i razpredelyaneto na rabotno vreme, za negovoto otchitane, za kompensiraneto na rabotata izvan redovnoto rabotno vreme, rezhima na dezhurstvo, vremeto za otdih i pochivkite na darzhavnite sluzhiteli v Ministerstvoto na vatreshnite raboti (Inrikesministeriets förordning om tjänstgöringstidens förläggning, organisation och fördelning, schemaläggning av tjänstgöringstid, kompensation för tjänstgöring som går utöver den normala tjänstgöringstiden, reglering av beredskapstjänst, ledig tid och vilotid för tjänstemän vid inrikesministeriet – av år 2014 (upphävd genom den efterföljande förordningen, nedan kallad inrikesministeriets förordning av år 2014), av år 2015 (upphävd genom dom i Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen i Bulgarien)) av den 11 juli 2016) samt av år 2016 (upphävd genom dom i Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen i Bulgarien)) av den 10 december 2019, nedan kallad inrikesministeriets förordning av år 2016)

Förordningen om uträkning och utbetalning av löner av år 2007, utfärdad som förordning av regeringen: Artikel 9.2

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Käranden, VB, är anställd vid inrikesministeriets generaldirektorat för brandskydd och skydd av befolkningen (nedan kallad direktoratet) i staden Lukovit (Bulgarien), som ledare för ett skiftlag.
- 2 Under den tid som målet avser – den 3 oktober 2016 till den 3 oktober 2019 – utförde käranden perioder av beredskapstjänstgöring omfattande 24 timmar, vilka genomgående beräknades och redovisades för en tremånadersperiod.
- 3 Samtliga övertidstimmar som hade arbetats utöver den normala tjänstgöringstiden under respektive period beräknades och utbetalades till käranden kvartalsvis.
- 4 Fram till den 25 maj 2015 multiplicerades den natttjänstgöring som käranden hade utfört med 0,143 och produkten adderades till det totala antalet arbetade timmar under beräkningsperioden och därigenom beräknades sju timmars natttjänstgöring som åtta timmars tjänstgöring, i enlighet med vad som angavs i inrikesministeriets förordning av år 2014.
- 5 Den efterföljande förordningen av år 2015 innehöll inte längre någon sådan bestämmelse. Därför tillämpade direktoratet från den 25 maj 2015 och konkret under den period som tvisten gäller inte längre bestämmelsen om omräkning av natttjänstgöringstimmarna till dagtidstimmar vid beräkningen av utförd tjänstgöring.
- 6 VB har väckt talan vid Rayonen sad Lukovit (distriktsdomstolen i Lukovit) och begärt att direktoratet ska ådömas att till honom utbetala 1 683,74 Lev (BGN) som ersättning för arbetade men inte utbetalda övertidstimmar jämte lagstadgad dröjsmålsränta.
- 7 Han anför att han under tiden från den 2 oktober 2016 till den 2 oktober 2019 hade utfört natttjänstgöring omfattande totalt 1 784 timmar, vilken direktoratet borde ha omräknat till dagtidstimmar med en koefficient på 1,143. Med andra ord skulle han för denna tidsperiod ha tillgodoräknats 2 039,112 timmar. Han anser att direktoratet för detta ändamål borde ha tillämpat artikel 9.2 i förordningen om uträkning och utbetalning av löner, enligt vilken nattarbetstimmarna vid en samlad uträkning av arbetstiden ska omräknas med en koefficient, som motsvarar förhållandet mellan dagarbetets normala längd och nattarbetets normala längd för den aktuella befattningen, till arbetstimmar under dagtid.

Parternas huvudargument

- 8 Käranden anser att bestämmelserna i förordningen om uträkning och utbetalning av löner ska tillämpas analogt vid avsaknad av en bestämmelse om omräkning av utförd nattjänstgöring till dagtidstjänstgöring i den särskilda lagen, det vill säga i ZMVR, och i de särskilda bestämmelserna på en lägre nivå, som gällde under den omtvistade perioden.
- 9 Direktoratet bestrider detta anspråk och anför att det inte finns någon rättslig grund för omräkning av nattjänstgöring till dagtidstjänstgöring.
- 10 I rättsligt hänseende anför direktoratet att den normala längden av tjänstgöringstid för tjänstemän vid ministeriet i enlighet med artikel 187.1 ZMVR utgör åtta timmar per dag och 40 timmar per vecka vid femdagarsvecka oberoende av den tid under dagen eller natten som arbetspasset på åtta timmar infaller.
- 11 Direktoratet åberopar artikel 187.3 ZMVR, där det stadgas att endast tjänst som utförs i skift från kl. 22:00 till 6:00 utgör nattjänstgöring och anför att det i lagen rörande anställda vid inrikesministeriet fastställs samma normala längd på åtta timmar för både dagtidstjänstgöring och nattjänstgöring.
- 12 Direktoratet framhåller att det i de rättsliga bestämmelser på en lägre nivå som utfärdades av inrikesministeriet och som reglerade tjänstgöringstiden för anställda vid ministeriet inte föreskrevs någon omräkning av nattjänstgöring till dagtidstjänstgöring.
- 13 Direktoratet anser att bestämmelserna i förordningen om uträkning och utbetalning av löner grundad på Kodeks na truda (lagen om arbete), där det föreskrivs en omvandling av nattarbete till dagarbete med en koefficient på 1,143, inte är tillämpliga på ministeriets tjänstemän.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 14 Den nationella domstolen utgår mot bakgrund av EU-domstolens tolkning i beslutet av den 14 juli 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg/Leiter der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, punkterna 46 och 54), och EU-domstolens dom av den 5 oktober 2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 57), från att brandkårens verksamhet under ”normala förhållanden”, så som i förevarande fall, ligger inom tillämpningsområdet för direktiv 2003/88.
- 15 Käranden, som är tjänsteman enligt bulgarisk rätt, betraktas med hänsyn till domstolens beslut av den 7 april 2011, May (C-519/09, EU:C:2011:221, punkterna 25 och 26), som ”arbetstagare” i den betydelse som avses i direktiv 2003/88.

- 16 I Republiken Bulgariens allmänna arbetsrätt – Kodeks na truda (lagen om arbete) – föreskrivs att dagarbetets normala längd ska vara åtta timmar och nattarbetets sju timmar.
- 17 Den särskilda lag som reglerar ställningen för tjänstemän inom polis- och brandkårsväsendet, ZMVR, innehåller ingen uttrycklig rättslig bestämmelse om natttjänstgöringens normala längd utan fastställer endast vilken tid av dygnet som räknas som natt, nämligen tiden från kl. 22:00 till 6:00, på samma sätt som det fastställs i Kodeks na truda (lagen om arbete).
- 18 I avsaknad av en bestämmelse där det fastställs hur lång den normala tjänstgöringstiden är under nattetid, anger inrikesministeriet i förordningarna om bestämmelserna för att beräkna tjänstgöringstiden för anställda vid inrikesministeriet, att den normala längden av tjänstgöringen för poliser och brandmän är lika lång dagtid som nattetid, nämligen åtta timmar.
- 19 I den mån det är hälsoskyddet som ligger till grund för den särskilda regleringen av nattarbete, på grund av nattarbetets allmänt erkända skadliga inverkan på den mänskliga organismen, borde emellertid begränsningen av nattarbetets normala längd vara lika för alla arbetstagare, oberoende av den grund på vilken deras arbetskraft används.
- 20 I linje härmed har den hänskjutande domstolen i identiska mål grundade på talan av poliser och brandmän redan framfört nedanstående grundläggande uppfattning.
- 21 Till skillnad från arbetsförhållanden mellan personer i samma rang regleras tjänstgöringsförhållanden av ett stort antal miniminormer till skydd för arbetstagare i enlighet med statliga principer.
- 22 På grund av dessa skillnader i fråga om rättssubjekt och arten av rättslig reglering är det inte lagenligt med en subsidiär tillämpning av rättsliga bestämmelser inom den allmänna arbetsrätten på frågor rörande tjänstgöringsförhållandena för tjänstemän vilka inte regleras i de särskilda bestämmelserna.
- 23 I de fall där det i den särskilda lagen, ZMVR, uttryckligen hänvisas till Kodeks na truda (lagen om arbete) i fråga om skydd för nattarbete (som i artikel 188.2 ZMVR, där det står att ”tjänstemän som tjänstgör mellan kl. 22:00 till 6.00 åtnjuter ett särskilt skydd i enlighet med Kodeks na truda”) bör man utgå från att vissa bestämmelser inom arbetsrätten direkt kan tillämpas på tjänstgöringsförhållandena.
- 24 Det särskilda skyddet i fråga om nattarbete bör tolkas mot bakgrund av följande båda huvudfunktioner som den lagstadgade regleringen av arbetstiden har: 1. Den ekonomiska funktionen, vilken uttrycks i den tid under vilken den anställda ska utföra sina åligganden. 2. Skyddsfunktionen, vars mål är hälsoskydd och bibehållande av människans arbetskaper.

- 25 Den särskilda regleringen av nattarbete vilar på skyddsfunktionen. Utgångspunkt är den medicinska kunskapen om att nattarbete innebär förhöjd skadlig inverkan och en därav betingad förtida utmattning hos människor i förhållande till människokroppens naturliga biologiska rytm, vilken innebär att natten är till för vila och återhämtning samt återuppbyggnad av de fysiska och psykiska krafterna.
- 26 I artikel 187.1 ZMVR föreskrivs en normal längd av tjänstgöringstiden för ministeriets tjänstemän på åtta timmar per dag. Frånvaron av en särskild bestämmelse som reglerar den normala och den maximalt tillåtna längden av natttjänstgöring kan förklaras med hänvisningen i artikel 188.2 i denna lag till skydd i enlighet med Kodeks na truda (lagen om arbete), där det anges en kortare längd för nattarbete, nämligen högst sju timmar.
- 27 I bestämmelsen i artikel 187.3 ZMVR anges ingen normal längd för natttjänstgöring på åtta timmar utan det fastställs bara att det vid skiftarbete, så som i föreliggande fall, även är tillåtet med natttjänstgöring mellan kl. 22.00 och 6.00, varvid antalet arbetstimmar genomsnittligt inte får överstiga åtta under en period av 24 timmar.
- 28 Av denna rättsliga analys följer att natttjänstgöringstidens normala längd för anställda vid ministeriet också måste vara högst sju timmar.
- 29 Det motsatta resultatet skulle medföra att författningsrättsligt förankrade principer i fråga om fullgott arbetsskydd åsidosätts. Dessutom skulle tjänstemännen, det vill säga poliser och brandmän vid ministeriet, behandlas sämre än de anställda vid ministeriet som har anställning grundad på anställningsavtal.
- 30 Denna diskriminering är en följd av att de anställda vid ministeriet vars anställning är grundad på ett anställningsavtal inte omfattas av inrikesministeriets förordning av år 2016. Nattarbete som utförs av dem omfattas i stället av bestämmelserna i artikel 9.2 i förordningen om uträkning och utbetalning av löner, där det föreskrivs en omräkning av nattarbete.
- 31 Det står i motsats till målen med en särställning för poliser och brandmän, vilkas yrken alltid utmärkts av ökade risker, att dessa inte skulle omfattas av det skydd för nattarbete som kommer till uttryck i begränsningen av nattarbetets normala längd till sju timmar. På detta sätt åsidosätts såväl tjänstemännens individuella rättigheter som samhällsintresset, eftersom nämnda tjänstemän blir mindre effektiva vid tjänsteutövning nattetid.
- 32 Under dessa förhållanden bör bestämmelsen i artikel 9.2 i förordningen om uträkning och utbetalning av löner tillämpas, vilket leder till samma resultat som tidigare uppnåddes genom inrikesministeriets förordning av år 2014.
- 33 Ovan angivna tolkning av den nationella lagstiftningen, vilken företräds av domarkåren vid Rayonen sad Lukovit (distriktsdomstolen i Lukovit), har avvisats av appellationsdomstolen, det vill säga Okrazhen sad Lovech (den regionala överdomstolen i Lovech), som utgör sista instans i fråga om det belopp som avses.

- 34 Appellationsdomstolens grundläggande uppfattning, som kommer till uttryck i dess domar i fråga om identiska anspråk från poliser och brandmän, grundar sig på två huvudargument.
- 35 Det första övervägandet är att avsaknaden av en bestämmelse om att nattjänstgöringstimmar ska omräknas till dagtidstjänstgöringstimmar med förhållandet 7:8 i de rättsliga bestämmelserna på en lägre nivå, vilka utfärdades efter det att förordningen av år 2014 hade upphävts, är ett beslut från beslutsfattarens sida och inte utgör en lucka i lagstiftningen. Det anförs dessutom att den diskutabla karaktären hos den ovannämnda rättsliga lösningen skulle kunna föranleda beslutsfattaren att i framtiden ta avstånd från denna eller att ändra densamma, och att den inte kan utgöra ett argument för en analog rättstillämpning.
- 36 Det andra argumentet är att artikel 188.2 ZMVR inte är direkt tillämplig, eftersom det i den hänvisas till det särskilda skyddet i enlighet med Kodeks na truda (lagen om arbete).
- 37 Tillämplig rättspraxis i Bulgarien är motsägelsefull, varför ett förfarande för tolkning har inletts vid Varhoven kasatsionen sad (Högsta domstolen) på begäran av justitieministern, men denna domstol har ännu inte meddelat något avgörande.
- 38 Den hänskjutande domstolen frågar sig om målen i direktiv 2003/88 att begränsa nattarbetets längd och direktivets medel för att skydda nattarbetare kräver att medlemsstaterna, utöver fastställandet av tidsramen för nattarbete och nattjänstgöring även ska fastställa nattarbetets respektive nattjänstgöringens ”normala längd”, för såväl arbetstagare inom den privata som den offentliga sektorn.
- 39 För den hänskjutande domstolen är det också av betydelse om målen i direktiv 2003/88 kräver att nattarbetets respektive nattjänstgöringens normala längd med nödvändighet ska vara kortare än dagarbetets respektive dagtidstjänstgöringens fastställda normala längd.
- 40 Den hänskjutande domstolen ställer sig också följande fråga: Är det med hänsyn till kravet på likabehandling lagenligt att en medlemsstat fastställer sju timmar som normal längd för nattarbete för alla arbetstagare inom den privata sektorn, medan nattjänstgöringens längd för poliser och brandmän inom den offentliga sektorn är längre, nämligen åtta timmar – lika lång som den normala längden för deras arbete under dagtid?
- 41 Svaren på dessa frågor är av betydelse för utgången av det nationella målet eftersom den nationella domstolen skulle kunna vidta åtgärder för att säkerställa direktivets mål, nämligen att begränsa nattjänstgöringens längd, för det fall EU-domstolen gör en tolkning enligt vilken de nationella rättsliga bestämmelserna till skydd för polis och brandmäns nattjänstgöring är ogiltiga och oförenliga med likabehandlingskravet.

- 42 Medlemsstaternas skyldighet enligt ett direktiv att uppnå det resultat som föreskrivs i direktivet, och deras skyldighet enligt artikel 4.3 FEU och artikel 288 FEUF att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att denna skyldighet fullgörs, åligger enligt domstolens fasta rättspraxis alla myndigheter i medlemsstaterna, inklusive domstolarna inom ramen för deras behörighet (dom av den 7 augusti 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 43 Principen om unionsrättskonform tolkning innebär att de nationella domstolarna, för att fullgöra denna skyldighet, ska göra allt som ligger inom deras behörighet, med hänsyn till den nationella rätten i dess helhet och med tillämpning av de tolkningsmetoder som är erkända i nationell rätt, för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och för att uppnå ett resultat som är förenligt med unionsrättens syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 2004, Pfeiffer m.fl., C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 117, och dom av den 8 maj 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 44 Tillämpningen av principen om unionsrättskonform tolkning av nationell lagstiftning skulle i förevarande fall inte medföra en tolkning av nationell rätt *contra legem*, eftersom den eventuella luckan i ZMVR skulle stängas genom de redan nämnda tolkningsmetoderna.
- 45 Den hänskjutande domstolen har ovan redovisat skälen för sin tolkning av den samlade nationella lagstiftningen, utan att betrakta den i ljuset av unionsrätten, eftersom de angivna oklarheterna vid tolkningen av direktiv 2003/88 hindrar den hänskjutande domstolen från att tillämpa den direkt innan den har mottagit en autentisk tolkning från EU-domstolen.

Särskild framställan

- 46 I förevarande fall finner den hänskjutande domstolen att förutsättningen för ett förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande enligt artikel 107 i rättegångsreglerna för domstolen föreligger. Det berörda målet är ett av tusentals individuella ärenden som poliser och brandmän under de senaste åren fört fram vid Bulgariens domstolar. Det finns i Bulgarien dessutom två motsatta ståndpunkter bland domstolarna, vilket allvarligt äventyrar rättssäkerheten, samtidigt som det för närvarande inte finns något avgörande i fråga om tolkningen av denna fråga från Varhoven kasatsionen sad (Högsta domstolen). De ovan redovisade förhållandena talar för att prövningen av begäran om förhandsavgörande är av brådskande art, för att samtliga domstolar i det stora antalet likartade mål ska ges möjlighet att införliva EU-domstolens tolkning av direktiv 2003/88 och tillämpa principen om unionsrättskonform tolkning av den nationella lagstiftningen.