

Mål C-435/23

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

13 juli 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Okrazhen sad Smolyan (Bulgarien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

12 juli 2023

Klagande i andra instans och svarande i första instans:

Glavna direksia "Granichna politsia" kam Ministerstvo na vatreshnite raboti

Motpart i andra instans och klagande i första instans:

BO

Saken i det nationella målet

BO, en polistjänsteman vid Okrazhen sad Smolyan Glavna direksia "Granichna politsia" kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (generaldirektoratet för gränspoliserna vid inrikesministeriet) väckte talan vid Rayonen sad Smolyan och yrkade att generaldirektoratet skulle förpliktas betala honom den ersättning han var berättigad till för utfört nattarbete. Nämnda domstol biföll talan genom dom av den 7 mars 2023, varpå generaldirektoratet har överklagat domen till den hänskjutande domstolen.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 12 a och skäl 8 i direktiv 2003/88/EG samt artiklarna 20 och 31 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att de utgör hinder för en nationell bestämmelse (i förevarande mål artikel 187 i Zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti [lagen om inrikesministeriet]) vilken, genom att den inte medger att den kortare arbetstid som är tillämplig för nattarbete jämfört med dagarbete enligt de allmänna bestämmelserna för arbetstagare i den privata sektorn även ska gälla för arbetstagare inom den offentliga sektorn, såsom poliser och brandmän som utför skift- eller nattarbete (tjänstemän enligt artikel 142.1 punkt 1 i denna lag), innebär en skillnad i behandling, utan att denna skillnad i behandling har samband med ett laga ändamål, nämligen på följande sätt:

En grupp arbetstagare inom den offentliga sektorn som har anförtrotts särskilt viktiga uppgifter för upprätthållande av den allmänna ordningen och skyddet av befolkningen (i förevarande mål poliser och brandmän enligt artikel 142.1 punkt 1 lagen om inrikesministeriet, vilka utför skift- eller nattarbete) missgynnas

a) såväl i förhållande till andra grupper av arbetstagare inom samma offentliga sektor som har anförtrotts samma uppgifter för upprätthållande av den allmänna ordningen och skyddet av befolkningen, men emellertid inte utför nattarbete i samband med skiftarbete (i förevarande mål de andra tjänstemännen enligt artikel 142.1 punkt 1 lagen om inrikesministeriet) och likväl erhåller samma förmåner (till exempel tjänsteårstillägg, längre betald semester, lägre pensionsålder, högre avgångsvederlag) som de poliser och brandmän som utför nattarbete,

b) som i förhållande till arbetstagare inom den privata sektorn som utför skift- eller nattarbete, utan att erhålla samma förmåner, eftersom att dessa arbetstagare inte har anförtrotts samma särskilt viktiga uppgifter för upprätthållande av den allmänna ordningen och skydd av befolkningen, för vilka en hel grupp arbetstagare inom den offentliga sektorn har beviljats dessa förmåner (alla tjänstemän enligt artikel 142.1 punkt 1 lagen om inrikesministeriet)?

2. Ska artikel 12 a och skäl 8 i direktiv 2003/88/EG samt artiklarna 20 och 31 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att de utgör hinder för tillämpning av en bindande nationell rättspraxis (såsom i förevarande mål tolkningsdom nr 1 från den gemensamma avdelningen för civilmål vid Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria av den 15 mars 2023 i tolkningsmål nr 1/202), när en sådan tillämpning skulle leda till ett resultat som inte är förenligt med unionsrätten, nämligen medföra en sådan skillnad i behandling som beskrivs i den första frågan, varvid denna skillnad inte grundas på ett objektiva och skäligt kriterium, det vill säga inte har samband med ett laga ändamål och inte står i proportion till detta mål?

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, skälen 2, 4, 7, 8 och 10 samt artikel 12 a

EU-domstolens dom av den 24 februari 2022, Glavna direksia "Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto" (C-262/20, EU:C:2022:117, nedan kallad dom C-262/20), dom av den 4 maj 2023, Glavna direksia "Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto" (Nattarbete) (C-529/21–C-536/21 och C-732/21–C-738/21, EU:C:2023:374, nedan kallad dom C-529/21 m.fl.), dom av den 5 oktober 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581), dom av den 8 november 2016, Ognyanov (C-554/14, EU:C:2016:835), och dom av den 30 juni 2022, Profi Kredit Bulgaria (Kvittning ex officio i händelse av oskäligen avtalsvillkor) (C-170/21, EU:C:2022:518), samt beslut av den 17 januari 2023, TBI Bank (C-379/21, EU:C:2023:29)

Nationella bestämmelser

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

Kodeks na truda (lagen om arbete), artiklarna 140, 152, 153, 261 och kapitel 15

Kodeks za sotsialno osiguryavane (socialförsäkringslagen), artikel 69

Zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti (lagen om inrikesministeriet, nedan kallad MVR-lagen eller ZMVR), artiklarna 2, 142, 178, 179, 181, 183, 187, 188, 189, 190, 234 och 238 m.fl.

Zakon za sadebnata vlast (lagen om rättsväsendet), artiklarna 124 och 130

Zakon za chastnata ohranitelna deynost (lagen om privata säkerhetsföretag), artiklarna 2 och 50

Naredbi na ministara na vatreshnite raboti za reda i organizatsiata i razpredelyaneto na rabotnoto 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 – från 2014, 2015, 2016, 2020 och 2022

Naredba za strukturata i organizatsiata na rabotnata zaplata (förordningen om lönestruktur och löneorganisation) från 2007 (nedan kallad SORZ-förordningen eller NSORZ), artiklarna 8 och 9.2

Varhoven kasatsionen sad ha Republika Bulgaria (Högsta domstolen, Bulgarien, nedan kallad VKS): Tolkningsdom nr 1 från den gemensamma avdelningen för civilmål av den 15 mars 2023 i tolkningsmål nr 1/2020

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

- 1 BO är tjänsteman i den mening som avses i artikel 142.1 punkt 1 ZMVR. Han är anställd vid generaldirektoratet för gränspolisen vid inrikesministeriet och arbetar som högre polistjänsteman vid gränspolisstationen Zlatograd.
- 2 Han tjänstgör i 12-timmars skift som redovisas i tidsperioder. Under den period som tvisten avser från den 11 oktober 2019 till den 30 september 2022 utförde han 1 272 timmar nattjänstgöring.
- 3 BO hävdar att dessa nattarbetstimmar beträffande ersättningen borde omräknas till dagarbetstimmar med en koefficient på 1,143, vilket föreskrivs för arbetstagare inom den privata sektorn. I detta avseende innehåller den särskilda ordningen i MVR-lagen och dess genomförandeförordningar sedan 2014 en lucka, vilken borde fyllas ut genom en subsidiär tillämpning av den bestämmelse som är tillämplig inom den allmänna arbetsrätten, nämligen artikel 9.2 NSORZ. Enligt denna bestämmelse ska nattarbetstimmarna räknas om till dagarbetstimmar vid sammanräkningen av arbetstiden, med tillämpning av en koefficient som motsvarar förhållandet mellan den normala dagarbetstidens längd och den normala längden på nattarbetstiden.
- 4 BO väckte därför talan i första instans vid Rayonen sad Smolyan och yrkade särskilt att generaldirektoratet för gränspolisen vid inrikesministeriet skulle åläggas att betala honom 1 886,10 bulgariska leva (BGN), det vill säga den ersättning som inte betalats ut för det nattarbete han utfört under perioden 11 oktober 2019 till den 30 september 2022, jämte motsvarande ränta.
- 5 Domstolen i första instans biföll talan och slog fast att artikel 9.2 NSORZ var subsidiärt tillämplig på grund av luckan i lagstiftningen, eftersom det annars skulle uppkomma en otillåten skillnad i behandlingen av tjänstemän vid inrikesministeriet som utför natt- och skiftarbete, nämligen såväl i jämförelse med andra tjänstemän som i jämförelse med kontraktanställda och arbetstagare inom den privata sektorn.
- 6 Generaldirektoratet för gränspolisen överklagade den domen till den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudargument

- 7 I överklagandet gjorde generaldirektoratet gällande att det inte finns någon lucka i MVR-lagen. Nämnda lag innehåller inte någon grund för omräkning av nattarbete till dagarbete, eftersom samma normala längd föreskrivs för dagarbete och nattarbete. Skillnaden mellan den särskilda ordningen för inrikesministeriet och den allmänna arbetsrätten grundas på den samhällsviktiga funktionen från de särskilda uppgifter som poliserna och brandmännen vid inrikesministeriet utför.
- 8 Med hänsyn till detta särdrag är det inte frågan om någon diskriminerande behandling. Tjänstemännen vid inrikesministeriet arbetar visserligen under mindre gynnsamma förhållanden och har högre krav på sig än kontraktsanställda och arbetstagare inom den privata sektorn samt andra tjänstemän. Det föreskrivs emellertid en rad mekanismer för att kompensera dem, ytterliga materiella incitament och immateriella fördelar som varken arbetstagare inom den privata sektorn eller kontraktsanställda, inbegripet de vid inrikesministeriet, eller andra tjänstemän beviljas (till exempel högre lön och ett socialt skydd på hög nivå i form av övertidsersättning, vilotider, semester och andra förmåner).
- 9 I sitt överklagande gör generaldirektoratet dessutom gällande att denna tolkning överensstämmer fullt ut med EU-domstolens slutsatser i dom C-262/20.
- 10 BO vidhöll i sitt svaromål att det var fråga om diskriminering. Den tolkningsdom som VKS under tiden har meddelat (i tolkningsmål nr 1/2020) strider mot EU-domstolens slutsatser i dom C-262/20. BO yrkade att en begäran om förhandsavgörande skulle hänskjutas till domstolen.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 11 Sedan över tre år har hundratals poliser och brandmän som utför skiftarbete väckt talan vid de allmänna bulgariska distriktsdomstolarna och yrkat att de ansvariga direktoraten vid inrikesministeriet ska betala ett lönetillägg för det nattarbete som de utfört. I år har redan 142 avgöranden från distriktsdomstolarna överklagats till den hänskjutande domstolen fram till den 12 juli 2023. Med hänsyn till tvisteföremålets värde är den hänskjutande domstolens avgöranden slutgiltiga och kan inte överklagas till VKS.
- 12 Vid en begäran om förhandsavgörande från distriktsdomstolen Lukovit (C-262/20) i ett liknande mål slog EU-domstolen fast att direktiv 2003/88 inte innebär en skyldighet att anta nationella bestämmelser enligt vilka arbetstidens normala längd vid nattarbete för arbetstagare inom den offentliga sektorn, såsom poliser och brandmän, är kortare än den föreskrivna normala arbetstiden vid dagarbete för dessa arbetstagare och att artiklarna 20 och 31 i stadgan inte utgör hinder för att arbetstidens normala längd vid nattarbete som är fastställd till sju timmar i en medlemsstats lagstiftning för arbetstagare inom den privata sektorn inte tillämpas på arbetstagare inom den offentliga sektorn, i synnerhet poliser och brandmän, om en sådan skillnad i behandling är grundad på ett objektiva och

skäligt kriterium, det vill säga då den har ett samband med ett laga ändamål som eftersträvas med nämnda lagstiftning, och den står i proportion till detta mål.

- 13 Med beaktande av bland annat denna dom från EU-domstolen har VKS i ovannämnda tolkningsdom slagit fast att enbart den särskilda MVR-lagen och de rättsakter som antagits för att genomföra denna lag är tillämpliga på ersättning för nattarbete som utförs av tjänstemän vid inrikesministeriet. Lagstiftaren har vid antagandet av denna lag med beaktande av de negativa konsekvenser som nattarbetet medför för tjänstemännen vid inrikesministeriet och fastställt motsvarande kompensationsmekanismer, såsom exempelvis tjänsteårstillägg, längre årlig betald semester, avgångsvederlag när anställningen upphör, mer förmånlig övertidsersättning, befrielse från skyldigheten att betala sociala avgifter, mer förmånliga pensionsvillkor och andra liknande förmåner.
- 14 Den hänskjutande domstolen påpekar emellertid att det inte införts någon kompensationsmekanism just för att kompensera poliser och brandmän som utför nattarbete för avskaffandet av det påslag för nattarbete som de beviljades före år 2014. Detta påslag beräknades enligt samma metod för att omräkna nattarbete till dagarbete som den som föreskrivs i SORZ-förordningen. Samtliga kompensationsmekanismer till vilka VKS har hänvisat var redan tillgängliga före 2014.
- 15 Bland de tjänstemän som avses i artikel 142.1 punkt 1 ZMVR, det vill säga poliser och brandmän som BO, ingår även ett stort antal tjänstemän som inte utför skift- och nattarbete. Det framgår av uppgifter från inrikesministeriet i förevarande mål att i genomsnitt 65,20 % av brandmännen och poliserna utförde skift- och nattarbete under åren 2019, 2020, 2021 och 2022, medan 34,80 % inte gjorde det. Samtidigt kan det mot bakgrund av dessa uppgifter och analysen av lagstiftningen fastställas att nämnda förmåner beviljas samtliga tjänstemän enligt artikel 142.1 punkt 1 ZMVR och inte enbart dem som utför nattarbete. Vissa av dessa förmåner är även tillgängliga för de tjänstemän som avses i artikel 142.1 punkt 2 ZMWR, det vill säga andra tjänstemän vid inrikesministeriet än poliser eller brandmän, och vissa beviljas till och med samtliga tjänstemän vid inrikesministeriet, inbegripet de som anställts enligt ett anställningsavtal.
- 16 Mot denna bakgrund kan de beskrivna förmånerna varken anses utgöra ”kompensationsmekanismer” i den mening som avses i VKS:s tolkningsdom, eller ”andra skyddsåtgärder” i den mening som avses i punkt 51 i EU-domstolens dom i mål C-262/20. De är nämligen inte särskilt riktade till tjänstemän som utför nattarbete i samband med skiftarbete och de beviljas inte på grund av nattarbetet och dess varaktighet, det vill säga de har således inte något direkt samband med nattarbetets karaktär.
- 17 Dessa förmåner beviljas entydigt på grundval av den särskilda betydelse som verksamheten vid inrikesministeriet har enligt artikel 2 ZMVR, nämligen att skydda medborgarnas rättigheter och friheter, bekämpa brottslighet, skydda den

nationella säkerheten, upprätthålla den allmänna ordningen och brandskyddet och skydda befolkningen.

- 18 Anledningen till att de arbetstagare som arbetar inom den offentliga sektorn inte erhåller dessa förmåner är att de inte har anförtrotts uppgifter med en särskilt samhällsviktig funktion, såsom beskrivs i artikel 2 ZMVR, och inte att de just ska utgöra kompensation för nattarbetet. När arbetstagare inom den privata sektorn utför nattarbete erhåller de en ersättning för nattarbetet som beräknas enligt metoden i SORZ-förordningen, det vill säga genom att det arbete som utförs under nattetid räknas om till arbetstimmar under dagtid med en koefficient på 1,143 samt ett tillägg för nattarbete.
- 19 Sammanfattningsvis ska det fastställas att poliser och brandmän som utför skift- och nattarbete erhåller förmåner som även arbetstagare som inte utför skift- och nattarbete kan åtnjuta. Dessa förmåner beviljas inte på grund av nattarbetet utan på grund av deras särskilda uppgifter som innebär skydd av medborgarnas rättigheter och friheter samt den allmänna ordningen och säkerheten. Samtidigt kan poliser och brandmän såsom BO inte åtnjuta metoden i SORZ-förordningen, vilken i sin tur är tillgänglig för arbetstagare inom den privata sektorn, vilka emellertid inte är berättigade till de förmåner som föreskrivs i MVR-lagen, eftersom de inte har anförtrotts några särskilda uppgifter enligt denna lag.
- 20 För närvarande finns det således inte någon annan möjlighet att kompensera BO och andra poliser och brandmän som utför skift- och nattarbete för den belastning som nattarbetet medför än att tillämpa metoden i SORZ-förordningen, vilket emellertid inte är tillåtet enligt tolkningsdomen från VKS.
- 21 I punkt 63 i domen i de förenade målen C-529/21–C-536 och C-732/21–C-738/21 har EU-domstolen slagit fast att det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida den eventuella skillnaden i behandling grundar sig på ett objektiva och skäligt kriterium, det vill säga att det råder ett samband mellan denna skillnad och ett laga ändamål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen, och om den står i proportion till detta mål.
- 22 Mot bakgrund av den prövning som har gjorts i förevarande mål anser den hänskjutande domstolen att avsaknaden av uttryckliga bestämmelser om kortare arbetstid vid nattarbete jämfört med dagarbete i MVR-lagen och i de tillämpliga förordningarna, inbegripet den förordning från år 2022 som för närvarande är tillämplig, faktiskt motiveras av betydande finansiella besparingar.
- 23 Majoriteten av poliserna och brandmännen utför nämligen skift- och nattarbete (enligt uppgifter från ministeriet i genomsnitt 65,20 % åren 2019, 2020, 2021 och 2022), och i samma situation befinner sig inte enbart poliser och brandmän som utför skift- och nattarbete, utan även tjänstemän från generaldirektoratet för bevakning vid justitieministeriet och från generaldirektoratet för kriminalvård som utför skift- och nattarbete. Såsom angetts i begäran om förhandsavgörande från distriktsdomstolen i Lukovit (C-262/20) påpekades redan i inrikesministeriets

rapport i samband med antagandet av förordningen från 2016 att om fackföreningarnas förslag avseende nattarbete godkändes skulle det krävas ytterligare finansiering, vilken på grundval av uppgifterna från juli 2016 beräknades till 18 324 000 BGN per år.

- 24 I motiveringen till lagförslaget för att ändra MVR-lagen från 2020, genom vilket fastställdes att den normala längden för dag- och nattarbete för poliser och brandmän skulle vara densamma, angavs att syftet var att ”se till att bestämmelserna tillämpas på ett enhetligt sätt, reglera nattarbete och åtgärda luckan i speciallagstiftningen”. Med andra ord infördes ändringen även för att bemöta rättspraxis från nationella domstolar i vilken antogs att MVR-lagen innehåller en lucka och SORZ-förordningen således har tillämpats analogt och talan bifallits vid prövningen av tvister i liknande fall som det förevarande.
- 25 Enligt EU-domstolens dom i mål C-262/20 kan sådana skäl, bland annat besparingar av budgetmedel emellertid inte utgöra något argument för en skillnad i behandling och förefaller inte återspegla något laga syfte som kan motivera en sådan skillnad i behandling.
- 26 I punkt 79 i dom C-262/20 anges att den nationella domstolen i största möjliga mån ska tolka den nationella rätten mot bakgrund av den berörda primärrättsliga bestämmelsens ordalydelse och syfte, 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 denna bestämmelse ges full verkan och för att uppnå ett resultat som överensstämmer med bestämmelsens syfte.
- 27 Om den omtvistade bestämmelsen i MVR-lagen och de tillämpliga förordningarna således är oförenliga med unionsrätten och därför inte ska tillämpas skulle den nationella domstolen kunna slå fast att det är frågan om en situation som inte regleras i en särskild lag och tillämpa SORZ-förordningen subsidiärt, såsom BO har yrkat.
- 28 Den hänskjutande domstolen befarar att tillämpningen av tolkningsdomen från VKS som är bindande för samtliga domstolar, enligt vilken SORZ-förordningen inte är subsidiärt tillämplig, eftersom det fastställs att MVR-lagen inte innehåller några luckor, medför en – missgynnande – skillnad i behandling av poliser och brandmän som utför nattjänst jämfört med övriga poliser och brandmän som inte arbetar natt, samt jämfört med arbetstagare inom den privata sektorn som utför nattjänst, utan att denna skillnad i behandlingen är grundad på ett objektiva och skäligt kriterium, det vill säga då den har samband med ett laga ändamål.
- 29 I tolkningsdomen från VKS motiveras skillnaden i behandling nämligen med en ”rättslig grund” i den mening som avses i punkt 74 i EU-domstolens dom i mål C-262/20. VKS anser att det är ”lagstiftarens avsikt att arbetstiden – på dagen och på natten – har en enhetlig längd oberoende av den tid på dygnet arbetsdagen äger rum, nämligen åtta timmar per dag” och lagstiftaren ”[v]id utarbetandet och antagandet av [MVR-lagen har] beaktat anställningsförhållandets särdrag och

medborgarnas likhet inför lagen, varvid de skadliga konsekvenserna av nattarbete för tjänstemän vid inrikesministeriet uppvägs genom lämpliga kompenserande mekanismer”.

- 30 I punkt 76 I EU-domstolens dom i mål C-262/20 fastställdes emellertid med avseende på en sådan rättslig grund att den, med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, ”inte [förefaller] motsvara ett laga ändamål som kan motivera den skillnad i behandling som är i fråga i det nationella målet”.
- 31 Den hänskjutande domstolen anser att det vid prövningen i övrigt inte har framkommit några omständigheter som talar för en annan slutsats. Lagstiftaren har inte i tillräcklig utsträckning beaktat just anställningsförhållandets särskilda karaktär och medborgarnas likhet inför lagen, eftersom de aktuella kompensationsmekanismerna, såsom angetts ovan, faktiskt inte har något direkt samband med det nattarbete som tjänstemännen vid inrikesministeriet utför.
- 32 Den hänskjutande domstolen anser därför att ovannämnda tolkningsfrågor ska hänskjutas till EU-domstolen med begäran om förhandsavgörande.

ARBETS-DOKUMENT