



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

9. marts 2017¹

»Præjudiciel forelæggelse — socialpolitik — ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv — De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder — artikel 5 og 27 — direktiv 2000/78/EF — artikel 7 — skærpet afskedigelsesbeskyttelse for almindelige lønmodtagere, der er handicappede — ingen sådan beskyttelse for tjenestemænd, der har et handicap — det almindelige ligebehandlingsprincip«

I sag C-406/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol, Bulgarien) ved afgørelse af 16. juli 2015, indgået til Domstolen den 24. juli 2015, i sagen:

Petya Milkova

mod

Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol,

procesdeltager:

Varhovna administrativna prokuratura,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Prechal (refererende dommer), A. Rosas, C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den bulgarske regering ved D. Drambozova og E. Petranova, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved D. Martin og D. Roussanov, som befuldmægtigede,

¹ — Processprog: bulgarsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. oktober 2016,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4 og 7 i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT 2000, L 303, s. 16) samt artikel 5, stk. 2, i De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder, der blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2010/48/EF af 26. november 2009 (EUT 2010, L 23, s. 35, herefter »FN-konventionen«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en sag anlagt af Petya Milkova mod Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol (administrerende direktør for agenturet for privatisering og kontrol efter privatisering, Bulgarien) (herefter »agenturet«) vedrørende den afskedigelse, som den berørte part har været genstand for.

Retsforskrifter

International ret

- 3 FN-konventionen bestemmer i artikel 1:

»Formålet med denne konvention er at fremme, beskytte og sikre handicappedes fulde og lige adgang til udøvelse af alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder samt at fremme respekten for handicappedes naturlige værdighed.

Personer med handicap omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.«

- 4 Denne konventions artikel 5 med overskriften »Lighed og ikke-diskrimination« har følgende ordlyd:

»1. Deltagerstaterne anerkender, at alle er lige for og under loven, og at alle uden nogen form for diskrimination har ret til lige beskyttelse og til at drage samme nytte af loven.

2. Deltagerstaterne forbyder enhver diskrimination på grund af handicap og sikrer handicappede en ligelig og effektiv retsbeskyttelse mod forskelsbehandling uanset årsag.

3. For at fremme lighed og afskaffe diskrimination træffer deltagerstaterne alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der foretages tilpasninger i rimeligt omfang.

4. Særlige foranstaltninger, der er nødvendige for at fremskynde eller opnå reel lighed for personer med handicap, anses ikke for diskrimination i henhold til denne konvention.«

- 5 FN-konventionens artikel 27 med overskriften »Arbejde og beskæftigelse« har følgende ordlyd:

»Deltagerstaterne anerkender handicappedes ret til at arbejde på lige fod med andre, hvilket omfatter retten til at kunne tjene til livets ophold ved arbejde efter eget valg på et arbejdsmarked og i et arbejdsmiljø, der er åbent, rummeligt og tilgængeligt for handicappede. Deltagerstaterne skal sikre og fremme opfyldelsen af retten til arbejde, herunder for personer, der får et handicap i forbindelse med deres beskæftigelse, ved at træffe egnede foranstaltninger, herunder gennem lovgivning, til bl.a. at:

[...]

- h) fremme beskæftigelsen af personer med handicap i den private sektor gennem passende politikker og foranstaltninger, som kan omfatte ordninger med positiv særbehandling, løntilskud og andre foranstaltninger

[...]«

EU-retten

- 6 Følgende fremgår af 27. betragtning til direktiv 2000/78:

»Rådet har i sin henstilling 86/379/EØF af 24. juli 1986 om beskæftigelsen af handicappede i Fællesskabet [(EFT 1986, L 225, s. 43)] fastlagt en referenceramme, hvori er opregnet eksempler på positive særforanstaltninger til fremme af handicappedes beskæftigelse og uddannelse, og har i sin resolution af 17. juni 1999 om lige beskæftigelsesmuligheder for mennesker med handicap [(EFT 1999, C 186, s. 3)] påpeget betydningen af at tage særligt hensyn navnlig ved ansættelse, fortsat beskæftigelse og uddannelse og livslang uddannelse for handicappede.«

- 7 Det fremgår af artikel 1 i direktiv 2000/78, at formålet med direktivet er »med henblik på at gennemføre princippet om ligebehandling i medlemsstaterne at fastlægge en generel ramme for bekæmpelsen af forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering«.

- 8 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Begrebet forskelsbehandling« bestemmer:

»1. I dette direktiv betyder princippet om ligebehandling, at ingen må udsættes for nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af nogen af de i artikel 1 anførte grunde.

2. I henhold til stk. 1

- a) foreligger der direkte forskelsbehandling, hvis en person af en eller flere af de i artikel 1 anførte grunde behandles ringere, end en anden i en tilsvarende situation bliver, er blevet eller ville blive behandlet
- b) foreligger der indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer med en bestemt religion eller tro, et bestemt handicap, personer, som tilhører en bestemt aldersgruppe, eller personer med en bestemt seksuel orientering særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre
- i) den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige, eller

- ii) medmindre arbejdsgiveren eller enhver anden person eller organisation omfattet af dette direktiv i medfør af den nationale lovgivning er nødt til at træffe passende foranstaltninger for så vidt angår personer med et bestemt handicap i henhold til principperne i artikel 5 med henblik på at afhjælpe ufordelagtige virkninger af denne bestemmelse, dette kriterium eller denne praksis.

[...]«

- 9 Nævnte direktivs artikel 3, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Inden for rammerne af Fællesskabets beføjelser finder dette direktiv anvendelse både i den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, på alle personer for så vidt angår:

[...]

- c) ansættelses- og arbejdsvilkår, herunder afskedigelse og løn

[...]«

- 10 Samme direktivs artikel 4 med overskriften »Erhvervsmæssige krav« bestemmer i stk. 1:

»Uanset artikel 2, stk. 1 og 2, kan medlemsstaterne bestemme, at ulige behandling, som er baseret på en egenskab, der har forbindelse med en eller flere af de i artikel 1 anførte grunde, ikke udgør forskelsbehandling, hvis den pågældende egenskab på grund af karakteren af bestemte erhvervsaktiviteter eller den sammenhæng, hvori sådanne aktiviteter udøves, udgør et regulært og afgørende erhvervsmæssigt krav, forudsat at målet er legitimt, og at kravet står i rimeligt forhold hertil.«

- 11 Artikel 7 i direktiv 2000/78 med overskriften »Positiv særbehandling og særforanstaltninger« lyder således:

»1. For at sikre fuld ligestilling i arbejdslivet er princippet om ligebehandling ikke til hinder for, at enkelte medlemsstater opretholder eller vedtager særforanstaltninger, der har til formål at forebygge eller opveje ulemper knyttet til en eller flere af de i artikel 1 anførte grunde.

2. For så vidt angår handicappede er princippet om ligebehandling ikke til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller vedtager bestemmelser vedrørende sundhedsbeskyttelse og sikkerhed på arbejdspladsen, eller for foranstaltninger, der tager sigte på at oprette eller opretholde bestemmelser eller faciliteter med henblik på at beskytte eller fremme deres erhvervsmæssige integration.«

Bulgarsk ret

- 12 Kodeks na truda (arbejdsloven) (DV nr. 26 af 1.4.1986 og nr. 27 af 4.4.1986), som trådte i kraft den 1. januar 1987, udgør i henhold til dens artikel 1 den grundlæggende retsakt, der »regulerer arbejdsforhold mellem arbejdstageren og arbejdsgiveren samt andre forhold i direkte tilknytning hertil«.

- 13 Arbejdslovens artikel 328, som regulerer opsigelse af ansættelseskontrakten fra arbejdsgiverens side, bestemmer i stk. 1, nr. 2:

»En arbejdsgiver kan bringe en arbejdskontrakt til ophør ved et skriftligt varsel rettet til arbejdstageren inden for de frister, der er fastsat i artikel 326, stk. 2, i følgende tilfælde:

[...]

2. i tilfælde af lukning af en del af virksomheden eller nedlæggelse af stillinger

[...]«

- 14 Arbejdslovens artikel 333 med overskriften »Beskyttelse ved afskedigelse« bestemmer i stk. 1, nr. 3:

»I de i artikel 328, stk. 1, nr. 2, 3, 5 og 11, samt i artikel 330, stk. 2, nr. 6, omhandlede tilfælde kan arbejdsgiveren i hvert enkelt tilfælde kun foretage en afskedigelse efter forudgående samtykke fra arbejdsinspektoratet:

[...]

3. [når der er tale om] en arbejdstager, som lider af en sygdom, der er defineret i en bekendtgørelse fra sundhedsministeren

[...]«

- 15 Zakon za administratsiata (forvaltningsloven) (DV nr. 130 af 5.11.1998), som trådte i kraft den 6. december 1998, regulerer forvaltningens organisation. Denne lovs artikel 12 har følgende ordlyd:

»(1) Forvaltningens aktiviteter varetages af tjenestemænd og almindelige lønmodtagere.

(2) Ansættelsesreglerne og tjenstemandsvedtægten fastsættes ved lov.

(3) De personer, der beskæftiges i forvaltningen på grundlag af en ansættelseskontrakt, ansættes i henhold til arbejdsloven.«

- 16 Artikel 1 i zakon za darzhavnia sluzhitel (tjenestemandsløven) (DV nr. 67 af 27.7.1999), som trådte i kraft den 27. august 1999, indeholder regler for »indholdet og ophøret af tjensteforholdet mellem staten og tjenstemanden ved og i anledning af opfyldelsen af tjensten, medmindre andet er bestemt i en særskilt lov«.

- 17 Tjenestemandsløvens artikel 106, som regulerer opsigelse af tjensteforholdet fra ansættelsesmyndighedens side, bestemmer i stk. 1, nr. 2:

»Ansættelsesmyndigheden kan bringe tjensteforholdet til ophør ved opsigelse med et varsel på en måned i følgende tilfælde:

[...]

2. ved en stillings nedlæggelse

[...]«

- 18 Tjenestemandsløven indeholder ingen bestemmelse med et indhold svarende til arbejdslovens artikel 333, stk. 1, nr. 3.

- 19 Artikel 1 i naredba n° 5 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1, ot kodeksa na trud (bekendtgørelse nr. 5 om sygdomme, som giver arbejdstagere, der lider heraf, ret til særlig beskyttelse i henhold til arbejdslovens artikel 333, stk. 1) (DV nr. 33 af 28.4.1987), udstedt af ministeriet for offentlig sundhed og centralrådet for de bulgarske faglige sammenslutninger, har følgende ordlyd:

»I tilfælde af delvis opløsning, afskedigelse af personale eller indstilling af arbejdet i mere end 30 dage kan virksomheden først efter forudgående samtykke fra det kompetente regionale arbejdstilsyn afskedige de arbejdere, der lider af følgende sygdomme:

[...]

5. psykisk sygdom

[...]«

- 20 Zakon za zashtita ot diskriminatsia (lov om beskyttelse mod forskelsbehandling) (DV nr. 86 af 30.9.2003), som trådte i kraft den 1. januar 2004, er den retsakt, der regulerer beskyttelsen mod alle former for forskelsbehandling, bidrager til at forhindre disse og sikrer gennemførelsen af direktiverne vedrørende ligebehandling.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 21 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Petya Milkova fra den 10. oktober 2012 var beskæftiget i en stilling som »junior ekspert« i afdelingen »kontrol af privatiserede kontrakter« i direktionen »kontrol efter privatisering« ved agenturet. Agenturets organisationsstruktur indebærer, at stillingerne er besat af såvel tjenestemænd, såsom Petya Milkova, som almindelige lønmodtagere.
- 22 I 2014 blev antallet af stillinger i agenturet reduceret fra 105 til 65.
- 23 Petya Milkova modtog et skriftligt varsel, hvoraf det fremgik, at tjenesteforholdet efter udløbet af en frist på en måned ville blive bragt til ophør, fordi hendes stilling ville blive nedlagt.
- 24 Ved en afgørelse truffet af den administrerende direktør for agenturet blev tjenesteforholdet mellem Petya Milkova og hendes arbejdsgiver bragt til ophør med virkning fra den 1. marts 2014 i henhold til tjenestemandslovens artikel 106, stk. 1, nr. 2.
- 25 Petya Milkova anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) og gjorde herved gældende, at afskedigelsen af hende uden forudgående samtykke fra arbejdsinspektoratet som omhandlet i arbejdslovens artikel 333, stk. 1, nr. 3, var ulovlig. Denne ret frifandt agenturet, idet den fandt, at der ikke forelå en tilsidesættelse af den lovgivning, der finder anvendelse. Ifølge retten finder nævnte artikel 333, stk. 1, nr. 3, ikke anvendelse på afbrydelse af tjenestemænds tjenesteforhold. Heraf følger, at selv om den berørte person lider af en psykisk sygdom, der har medført en invaliditetsgrad på 50%, er den i hovedsagen omhandlede afbrydelse af tjenesteforholdet lovlig.
- 26 I forbindelse med kassationsappellen til prøvelse af nævnte rets afgørelse for Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol, Bulgarien) har Petya Milkova fastholdt sin argumentation for førsteinstansretten og gentaget anbringendet om, at den afgørelse, hvorved arbejdsgiveren bragte tjenesteforholdet til ophør, var ulovlig.
- 27 Agenturets administrerende direktør er af den opfattelse, at der ikke krævedes et sådant samtykke, og at den anfægtede afgørelse er lovlig.

- 28 Selv om den forelæggende ret er af den opfattelse, at den hævdede forskelsbehandling ikke er baseret på en personlig egenskab i form af et »handicap«, men på den forskellige karakter af det retsforhold, hvori de berørte personer udøver en erhvervsmæssig beskæftigelse, udelukker denne ret ikke, at en ordning som den i hovedsagen omhandlede er i strid med kravet om, at alle personer med handicap skal have lige muligheder med hensyn til beskæftigelse, som er fastslået i såvel EU-retten som FN-konventionen.
- 29 Ifølge den forelæggende ret er den yderligere beskyttelse for alle personer med visse handicap, der blev indført i 1987, i praksis blevet frataget tjenestemænd ved vedtagelsen af tjenestemandsloven i 1999, uden at lovgiver gav en udtrykkelig begrundelse for lovforslaget. Denne beskyttelse gælder imidlertid fortsat for alle almindelige lønmodtagere, herunder dem, der er beskæftiget inden for den offentlige sektor.
- 30 Den forelæggende ret nærer endvidere tvivl med hensyn til spørgsmålet om, i hvilket omfang de af Republikken Bulgarien vedtagne bestemmelser, der udgør særforanstaltninger til beskyttelse af personer med handicap, men kun gælder, når disse er almindelige lønmodtagere, selv om de er beskæftiget hos en offentlig tjeneste, kan kvalificeres som »positiv særbehandling« som omhandlet i artikel 7 i direktiv 2000/78.
- 31 Den forelæggende ret har herved udtrykkeligt henvist til dom af 18. marts 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159), hvorefter fortolkningen af direktiv 2000/78 skal ske i overensstemmelse med FN-konventionen, som ifølge denne ret kræver en retfærdig og effektiv beskyttelse i lovgivningen mod enhver forskelsbehandling af personer med handicap, uanset hvilken form for handicap der er tale om, og ikke kun på grundlag af visse personlige kendetegn, der giver ret til beskyttelse, som fastsat i den afledte EU-ret.
- 32 På denne baggrund har Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Tillader artikel 5, stk. 2, i [FN's handicapkonvention] en ordning, hvorved medlemsstaterne fastsætter en særlig forudgående beskyttelse mod afskedigelse, som kun gælder for almindelige lønmodtagere, der er handicappede, men ikke for tjenestemænd med samme handicap?
- 2) Tillader artikel 4 og de øvrige bestemmelser i direktiv 2000/78, at der fastsættes en særlig forudgående beskyttelse mod afskedigelse, som kun gælder for almindelige lønmodtagere, der er handicappede, men ikke for tjenestemænd med samme handicap?
- 3) Tillader artikel 7 i direktiv 2000/78, at der fastsættes en særlig forudgående beskyttelse mod afskedigelse, der kun gælder for handicappede, der er arbejdstagere, men ikke for tjenestemænd med samme handicap?
- 4) Såfremt det første og det tredje spørgsmål besvares benægtende: Kræver overholdelsen af internationale og fællesskabsretlige bestemmelser, henset til de beskrevne kendsgerninger og omstændigheder i den foreliggende sag, at den af den nationale lovgiver fastsatte særlige forudgående beskyttelse mod afskedigelse, der kun gælder for almindelige lønmodtagere, der er handicappede, også skal finde anvendelse på tjenestemænd med samme handicap?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det tredje spørgsmål

- 33 Med det første og det tredje præjudicielle spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i direktiv 2000/78, nærmere bestemt dets artikel 7, sammenholdt med FN-konventionen, skal fortolkes således, at de tillader en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter almindelige lønmodtagere med visse handicap ydes en særlig forudgående beskyttelse i tilfælde af afskedigelse, mens tjenestemænd med samme handicap ikke ydes en sådan beskyttelse.
- 34 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af artikel 1 i direktiv 2000/78, at direktivet har til formål at fastlægge en generel ramme for bekæmpelsen af forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv på grund af et af de forhold, der er anført i denne bestemmelse, herunder handicap. I denne henseende finder det i samme direktiv fastslåede princip om ligebehandling, som det fremgår af bl.a. dets artikel 2, stk. 1, anvendelse i forhold til de nævnte grunde, der er udtømmende opregnet i dets artikel 1 (dom af 7.7.2011, *Agafiței m.fl.*, C-310/10, EU:C:2011:467, præmis 34, og af 21.5.2015, *SCMD*, C-262/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:336, præmis 29).
- 35 Heraf følger, at det skal undersøges, om en situation som den i hovedsagen omhandlede er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2000/78.
- 36 For det første skal begrebet »handicap« som omhandlet i direktiv 2000/78 forstås således, at det omfatter en begrænsning bl.a. som følge af langvarige fysiske, mentale eller psykiske skader, som i samspil med forskellige barrierer kan forhindre den berørte person i fuldt og effektivt at deltage i erhvervsmæssig aktivitet på lige fod med andre arbejdstagere (dom af 1.12.2016, *Daouidi*, C-395/15, EU:C:2016:917, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at Petya Milkovas psykiske sygdom udgør et »handicap« som omhandlet i direktiv 2000/78.
- 38 For det andet finder dette direktiv i henhold til dets artikel 3, stk. 1, litra c), inden for rammerne af Unionens beføjelser anvendelse både i den offentlige og den private sektor, på alle personer for så vidt angår bl.a. afskedigelsesvilkår.
- 39 Som anført af generaladvokaten i punkt 46 i forslaget til afgørelse, kan den ordning, som Petya Milkova blev underlagt af den offentlige enhed, hun arbejdede for, i forbindelse med afbrydelsen af hendes vedtægtsomfattede ansættelsesforhold derfor være omfattet af dette direktivs materielle anvendelsesområde.
- 40 Ifølge forelæggelsesafgørelsen er den i hovedsagen omhandlede forskelsbehandling imidlertid ikke baseret på en af de i artikel 1 i direktiv 2000/78 opregnede grunde, men derimod på ansættelsesforholdets karakter i henhold til national lovgivning.
- 41 Det fremgår således af de nationale retlige rammer, således som de er fremstillet af den forelæggende ret, at arbejdslovens artikel 333, stk. 1, nr. 3, sammenholdt med denne lovs artikel 328, stk. 1, nr. 2, bestemmer, at den kompetente offentlige myndighed, dvs. arbejdsinspektoratet, skal give forudgående samtykke, før en arbejdstagers arbejdskontrakt kan bringes til ophør på grund af nedlæggelse af stillinger, når den pågældende er ramt af en sygdom, som er omhandlet i artikel 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 5 om sygdomme, som giver arbejdstagere, der lider heraf, ret til særlig beskyttelse i henhold til arbejdslovens artikel 333, stk. 1, som i nr. 5, der er relevant i det foreliggende tilfælde, nævner »psykisk sygdom«. Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at dette forudgående

samtykke ikke finder anvendelse, hvor der er tale om ophør af et vedtægtsmæssigt ansættelsesforhold, som besluttet på grund af nedlæggelse af stillinger i henhold til tjenstemandslovens artikel 106, stk. 1, nr. 2.

- 42 Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning synes således ikke at indføre en forskellig behandling direkte på grund af handicap som omhandlet i artikel 1, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/78, eftersom den lægger et kriterium til grund, som ikke er uadskilleligt forbundet med handicap (jf. analogt dom af 11.4.2013, HK Danmark, C-335/11 og C-337/11, EU:C:2013:222, præmis 72-74).
- 43 Det fremgår endvidere ikke af nogen af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, selv om den er formuleret neutralt, dvs. med henvisning til andre kriterier, i det konkrete tilfælde ansættelsesforholdets karakter, der ikke er knyttet til det beskyttede kendetegn, i det konkrete tilfælde det at have et handicap, medfører, at navnlig personer, der har dette kendetegn, stilles ufordelagtigt, og dermed indebærer indirekte forskelsbehandling som omhandlet i Domstolens praksis om dette begreb (jf. i denne retning dom af 18.3.2014, Z., C-363/12, EU:C:2014:159, præmis 53).
- 44 Hvad endelig angår forskelsbehandling på grundlag af ansættelsesforholdet som sådant har Domstolen fastslået, at en sådan forskelsbehandling ikke er omfattet af den generelle ramme, som er fastlagt ved direktiv 2000/78 (jf. i denne retning dom af 7.7.2011, Agafiței m.fl., C-310/10, EU:C:2011:467, præmis 31-35).
- 45 I det foreliggende tilfælde har den bulgarske regering imidlertid gjort gældende, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der opstiller en sondring mellem arbejdstagere, der har et handicap, og arbejdstagere, der ikke har et handicap, for så vidt angår den særlige forudgående beskyttelse i tilfælde af afskedigelse, der udelukkende er fastsat for de førstnævnte af disse arbejdstagere, i det væsentlige indebærer »positiv særbehandling« som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i direktiv 2000/78.
- 46 I denne henseende bemærkes, at nævnte bestemmelse gør det muligt at opstille en sondring på grund af handicap, forudsat at denne sondring er et led i bestemmelser vedrørende sundhedsbeskyttelse og sikkerhed på arbejdspladsen, eller foranstaltninger, der tager sigte på at oprette eller opretholde bestemmelser eller faciliteter med henblik på at beskytte eller fremme handicappedes erhvervsmæssige integration. En sådan sondring til fordel for personer med et handicap bidrager således til virkeliggørelsen af formålet med direktiv 2000/78, således som det er anført i dettes artikel 1, nemlig bekæmpelsen af forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv på grund af, i det foreliggende tilfælde, handicap, med henblik på at gennemføre princippet om ligebehandling i den berørte medlemsstat (jf. i denne retning dom af 17.7.2008, Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, præmis 42).
- 47 Artikel 7, stk. 2, i direktiv 2000/78 har således til formål at tillade særforanstaltninger, der reelt sigter mod at fjerne eller reducere de faktiske uligheder, der berører personer med et handicap, som kan findes i deres sociale liv og navnlig i arbejdslivet, og opnå en materiel – og ikke formel – lighed ved at reducere disse uligheder.
- 48 Denne fortolkning understøttes af FN-konventionen, der ifølge fast retspraksis kan påberåbes med henblik på fortolkningen af direktiv 2000/78, der i videst muligt omfang skal fortolkes i overensstemmelse med denne konvention (dom af 1.12.2016, Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Det bemærkes således for det første, at de kontraherende parter i medfør af FN-konventionens artikel 27, stk. 1, litra h), sikrer og fremmer opfyldelsen af retten til arbejde, herunder for personer, der får et handicap i forbindelse med deres beskæftigelse, ved at træffe egnede foranstaltninger,

herunder gennem lovgivning, til bl.a. at fremme beskæftigelsen af personer med handicap i den private sektor gennem passende politikker og foranstaltninger, som kan omfatte ordninger med positiv særbehandling, løntilskud og andre foranstaltninger. For det andet anerkender disse samme parter ifølge FN-konventionens artikel 5, stk. 1, at alle er lige for og under loven, og at alle uden nogen form for diskrimination har ret til lige beskyttelse og til at drage samme nytte af loven, idet FN-konventionens artikel 5, stk. 4, endvidere udtrykkeligt tillader særlige foranstaltninger, der er nødvendige for at fremskynde eller opnå reel lighed for personer med handicap.

- 50 Det følger af det ovenstående, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 7, stk. 2, i direktiv 2000/78 og som sådan forfølger et formål, der er omfattet af EU-retten, som omhandlet i Domstolens faste praksis med hensyn til at afgøre, om en national lovgivning henhører under gennemførelsen af EU-retten som omhandlet i artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) (jf. i denne retning dom af 6.3.2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, præmis 22 og 25 og den deri nævnte retspraksis, og af 10.7.2014, Julián Hernández m.fl., C-198/13, EU:C:2014:2055, præmis 37).
- 51 Ifølge fast retspraksis påhviler det medlemsstaterne, når de handler inden for EU-rettens anvendelsesområde, at respektere såvel de grundlæggende rettigheder, der er fastlagt inden for rammerne af Unionen, som de generelle principper i EU-retten (jf. i denne retning dom af 10.7.2014, Julián Hernández m.fl., C-198/13, EU:C:2014:2055, præmis 33).
- 52 Imidlertid kan det af den omstændighed, at medlemsstaterne, således som det følger af artikel 7, stk. 2, i direktiv 2000/78, ikke er forpligtede til at opretholde eller vedtage foranstaltninger som dem, der er fastsat i bestemmelsen, men råder over en skønsbeføjelse i denne henseende, ikke udledes, at regler, der er vedtaget af medlemsstaterne som de i hovedsagen omhandlede, ligger uden for EU-rettens anvendelsesområde (jf. analogt dom af 21.12.2011, N.S. m.fl., C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 64-69, og af 22.10.2013, Sabou, C-276/12, EU:C:2013:678, præmis 26).
- 53 I denne henseende bemærkes ligeledes, at når EU-rettens bestemmelser giver medlemsstaterne et valg mellem flere mulige gennemførelsesforanstaltninger, er medlemsstaterne ved udøvelsen af deres skønsbeføjelse forpligtet til at iagttage de almindelige principper i EU-retten, herunder ligebehandlingsprincippet (jf. i denne retning dom af 20.6.2002, Mulligan m.fl., C-313/99, EU:C:2002:386, præmis 46, og af 16.7.2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, præmis 56, samt kendelse af 16.1.2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, præmis 17).
- 54 Heraf følger, at den nationale lovgivning, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, henhører under gennemførelsen af EU-retten, hvilket indebærer, at såvel de almindelige principper inden for EU-retten – såsom bl.a. ligebehandlingsprincippet – som chartret finder anvendelse i den foreliggende sag (jf. i denne retning dom af 10.7.2014, Julián Hernández m.fl., C-198/13, EU:C:2014:2055, præmis 33).
- 55 Ligebehandlingsprincippet er et grundlæggende EU-retligt princip, som nu er fastslået i chartrets artikel 20 og 21, og som kræver, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (dom af 22.5.2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, præmis 43, og af 21.12.2016, Vervloet m.fl., C-76/15, EU:C:2016:975, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis). En forskellig behandling er begrundet, når den er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål, og når forskellen står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling (dom af 22.5.2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

- 56 Hvad angår kravet om ensartede situationer med henblik på at fastslå, om der foreligger en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling, skal dette vurderes på grundlag af alle de omstændigheder, som kendetegner dem (jf. bl.a. dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 25, og af 1.10.2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, præmis 31).
- 57 Det må ligeledes præciseres dels, at det ikke kræves, at situationerne er identiske, men alene, at de er sammenlignelige, dels at undersøgelsen af den sammenlignelige karakter ikke skal udføres generelt og abstrakt, men specifikt og konkret i forhold til genstanden for og formålet med den nationale ordning, der indfører en forskellig behandling (jf. i denne retning dom af 10.5.2011, Römer, C-147/08, EU:C:2011:286, præmis 42, af 12.12.2013, Hay, C-267/12, EU:C:2013:823, præmis 33, af 15.5.2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, præmis 67, og af 1.10.2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, præmis 32).
- 58 Således skal sammenligningen af situationerne baseres på en analyse med fokus på samtlige de nationale retsregler, der regulerer forholdene for på den ene side almindelige lønmodtagere med et bestemt handicap, og på den anden side forholdene for tjenestemænd med samme handicap, således som disse fremgår af de relevante nationale bestemmelser, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, på baggrund af formålet med den i hovedsagen omhandlede beskyttelse mod afskedigelse.
- 59 I denne henseende skal det indledningsvis fremhæves, at den forelæggende ret ved at henvise til den særlige karakter af den beskyttelse, der er fastlagt i bulgarsk ret, har præciseret, at formålet med denne beskyttelse er, at et specialiseret organ foretager en vurdering af, hvordan afskedigelsen vil påvirke den berørte persons helbredstilstand, og bestemmer, om der skal gives samtykke til afskedigelsen.
- 60 Således er formålet med en ordning som den i hovedsagen omhandlede at beskytte en arbejdstager – ikke ud fra, hvilken slags retlig forbindelse der ligger til grund for vedkommendes ansættelsesforhold, men på grund af vedkommendes helbredstilstand.
- 61 Den sondring, der i en sådan ordning foretages mellem almindelige lønmodtagere med et bestemt handicap og tjenestemænd med samme handicap, synes derfor ikke at være passende i lyset af det formål, der forfølges med ordningen, især da disse kategorier af handicappede personer begge kan være ansat af den samme forvaltning.
- 62 Det tilkommer den nationale ret for så vidt angår den hævdede forskelsbehandling i tvisten i hovedsagen at efterprøve, om samtlige de gældende nationale retsregler yder handicappede tjenestemænd et beskyttelsesniveau, som svarer til det, der er fastsat i kraft af mekanismen med arbejdsinspektoratets forudgående tilladelse for så vidt angår almindelige lønmodtagere med et handicap, der er ansat i den offentlige forvaltning.
- 63 Endelig ville det, såfremt den forelæggende ret skulle finde det påvist, at der er sket en forskelsbehandling mellem disse grupper af personer, som befinder sig i en sammenlignelig situation, i sidste ende tilkomme denne ret, som har enekompetence til at bedømme de faktiske omstændigheder i den sag, den er blevet forelagt, og til at fortolke de nationale lovbestemmelser, der finder anvendelse, at tage stilling til, om og i hvilket omfang en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede er objektivt begrundet i lyset af ligebehandlingsprincippet.
- 64 Henset til alle de ovenstående betragtninger skal det første og det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 7, stk. 2, i direktiv 2000/78, sammenholdt med FN-konventionen og det almindelige ligebehandlingsprincip, der er knæsat i chartrets artikel 20 og 21, skal fortolkes således, at den tillader en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter almindelige lønmodtagere med visse handicap ydes en særlig forudgående beskyttelse i tilfælde af afskedigelse, mens tjenestemænd med samme handicap ikke ydes en sådan beskyttelse, medmindre det fastslås, at der er sket en krænkelse af ligebehandlingsprincippet, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at

efterprøve. I forbindelse med denne efterprøvelse skal sammenligningen af situationerne baseres på en analyse med fokus på samtlige de relevante nationale retsregler, der regulerer forholdene for almindelige lønmodtagere med et bestemt handicap på den ene side og retstillingen for tjenestemænd, der har samme handicap, på den anden side, navnlig henset til formålet med den i hovedsagen omhandlede beskyttelse mod afskedigelse.

Det fjerde spørgsmål

- 65 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forpligtelsen til at overholde EU-retten, såfremt det første og det tredje spørgsmål besvares benægtende, kræver, at anvendelsesområdet for de nationale regler, der beskytter almindelige lønmodtagere med et bestemt handicap i en situation som den i hovedsagen omhandlede, skal udvides, således at disse beskyttelsesregler ligeledes gælder for tjenestemænd med samme handicap.
- 66 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at i tilfælde, hvor det konstateres, at der foreligger forskelsbehandling i strid med EU-retten, kan overholdelsen af ligebehandlingsprincippet, så længe der ikke er vedtaget foranstaltninger, som genindfører ligebehandlingen, kun sikres ved, at personer tilhørende den kategori, som forskelsbehandles, indrømmes de samme rettigheder som de personer, der tilhører den privilegerede kategori (dom af 26.1.1999, Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, præmis 57, af 22.6.2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, præmis 51, og af 28.1.2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, præmis 46). De mindst begunstigede personer skal således stilles som de personer, der nyder fordel af den pågældende begunstiging (dom af 11.4.2013, Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, præmis 35).
- 67 I dette tilfælde har den nationale ret pligt til at tilsidesætte enhver national bestemmelse, der er diskriminerende, uden at den behøver at anmode om eller afvente, at bestemmelsen forinden ophæves af lovgiver, og den har pligt til at anvende de samme regler på den gruppe, der forskelsbehandles, som de, der gælder for personerne i den anden kategori (dom af 12.12.2002, Rodríguez Caballero, C-442/00, EU:C:2002:752, præmis 43, af 7.9.2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, præmis 46, og af 21.6.2007, Jonkman m.fl., C-231/06-C-233/06, EU:C:2007:373, præmis 39). Denne forpligtelse påhviler retten, uanset om der i den nationale lovgivning findes bestemmelser, der giver den kompetence til at gøre dette (dom af 7.9.2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, præmis 46).
- 68 I denne forbindelse har Domstolen præciseret, at denne løsning kun kan finde anvendelse, når der foreligger gyldige regler at henholde sig til (dom af 19.6.2014, Specht m.fl., C-501/12 – C-506/12, C-540/12 og C-541/12, EU:C:2014:2005, præmis 96, og af 28.1.2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, præmis 47). Dette er tilfældet i hovedsagen.
- 69 Såfremt den forelæggende ret måtte konstatere, at ligebehandlingsprincippet ikke er overholdt, ville dette medføre, at artikel 7, stk. 2, i direktiv 2000/78, sammenholdt med FN-konventionen, er til hinder for en ordning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede. Den ordning, der finder anvendelse på almindelige lønmodtagere med et handicap, der favoriseres ved den gældende ordning, ville således være de eneste gyldige regler at henholde sig til. Følgelig ville en genindførelse af ligebehandling i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede indebære, at de tjenestemænd med handicap, der behandles ringere ved den gældende ordning, indrømmes de samme fordele, som de almindelige lønmodtagere med handicap, der favoriseres ved denne ordning, kan nyde godt af for så vidt angår bl.a. den særlige forudgående beskyttelse mod afskedigelse, der er fastsat, og som vedrører arbejdsgiverens pligt til at ansøge om et forudgående samtykke fra arbejdsinspektoratet, før arbejdsgiveren bringer arbejdsforholdet til ophør (jf. analogt dom af 28.1.2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, præmis 48).

- 70 Det følger af ovenstående betragtninger, at det fjerde spørgsmål skal besvares med, at såfremt artikel 7, stk. 2, i direktiv 2000/78, sammenholdt med FN-konventionen og det almindelige ligebehandlingsprincip, er til hinder for en ordning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, kræver forpligtelsen til at overholde EU-retten, at anvendelsesområdet for de nationale regler, der beskytter almindelige lønmodtagere med et bestemt handicap, skal udvides, således at disse beskyttelsesregler ligeledes gælder for tjenestemænd med samme handicap.

Det andet spørgsmål

- 71 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 4 i direktiv 2000/78 og de øvrige bestemmelser i sidstnævnte tillader, at der fastsættes en særlig forudgående beskyttelse mod afskedigelse, som kun gælder for almindelige lønmodtagere med et bestemt handicap, men ikke for tjenestemænd med samme handicap.
- 72 Ifølge Domstolens faste praksis fremgår kravene til indholdet af en anmodning om præjudiciel afgørelse udtrykkeligt af artikel 94 i Domstolens procesreglement, som den forelæggende ret forventes at have kendskab til og iagttage nøje inden for rammerne af det samarbejde, der er indført ved artikel 267 TEUF (dom af 5.7.2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, præmis 19, og af 10.11.2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 73 Den forelæggende ret skal således angive de præcise grunde til, at den finder, at der er tvivl om fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser, og at den finder det nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål. Domstolen har allerede fastslået, at det er nødvendigt, at den nationale ret i det mindste i et vist omfang angiver begrundelsen for valget af de EU-retlige bestemmelser, som den ønsker fortolket, og angiver den forbindelse, som efter dens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i den sag, der er indbragt for den (dom af 10.3.2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, præmis 115, og af 10.11.2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, præmis 62).
- 74 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de i forelæggelsesafgørelserne indeholdte oplysninger ikke blot tjener til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar på de spørgsmål, som den forelæggende ret stiller, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol (dom af 10.11.2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, præmis 63, og i denne retning dom af 5.7.2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, præmis 20).
- 75 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret alene stillet sit andet spørgsmål uden at give yderligere forklaringer herom i begrundelsen for forelæggelsesafgørelsen. Den begrænser sig nemlig til generelt at henvise til artikel 4 i direktiv 2000/78 og de andre bestemmelser heri, uden imidlertid at påvise, at der består en forbindelse mellem disse bestemmelser og den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning.
- 76 På grund af disse mangler gør den forelæggende ret det hverken muligt for de andre medlemsstaters regeringer og andre berørte parter som omhandlet i artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol at afgive hensigtsmæssige indlæg vedrørende dette andet spørgsmål eller for Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar på nævnte spørgsmål med henblik på at afgøre tvisten i hovedsagen (jf. analogt dom af 10.11.2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, præmis 66).
- 77 På denne baggrund kan det andet spørgsmål ikke antages til realitetsbehandling.

Sagens omkostninger

- 78 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 7, stk. 2, i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, sammenholdt med De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder, der blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2010/48/EF af 26. november 2009, og sammenholdt med det almindelige ligebehandlingsprincip, der er knæsat i artikel 20 og 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at den tillader en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter almindelige lønmodtagere med visse handicap ydes en særlig forudgående beskyttelse i tilfælde af afskedigelse, mens tjenestemænd med samme handicap ikke ydes en sådan beskyttelse, medmindre det fastslås, at der er sket en krænkelse af ligebehandlingsprincippet, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve. I forbindelse med denne efterprøvelse skal sammenligningen af situationerne baseres på en analyse med fokus på samtlige de relevante nationale retsregler, der regulerer forholdene for almindelige lønmodtagere med et bestemt handicap på den ene side og forholdene for tjenestemænd, der har samme handicap, på den anden side, navnlig henset til formålet med den i hovedsagen omhandlede beskyttelse mod afskedigelse.
- 2) Såfremt artikel 7, stk. 2, i direktiv 2000/78, sammenholdt med De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder og det almindelige ligebehandlingsprincip, er til hinder for en ordning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, kræver forpligtelsen til at overholde EU-retten, at anvendelsesområdet for de nationale regler, der beskytter almindelige lønmodtagere med et bestemt handicap, skal udvides, således at disse beskyttelsesregler ligeledes gælder for tjenestemænd med samme handicap.

Underskrifter