



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 9 mars 2017<sup>1</sup>

”Begäran om förhandsavgörande — Socialpolitik — Likabehandling i arbetslivet — Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning — Artiklarna 5 och 27 — Direktiv 2000/78/EG — Artikel 7 — Förstärkt skydd vid uppsägning av kontraktsanställda personer med funktionshinder — Motsvarande skydd saknas för offentliga tjänstemän med funktionshinder — Allmän princip om likabehandling”

I mål C-406/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien) genom beslut av den 16 juli 2015, som inkom till domstolen den 24 juli 2015, i målet

**Petya Milkova**

mot

**Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Varhovna administrativna prokuratura,**

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Prechal (referent), A. Rosas, C. Toader och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Bulgariens regering, genom D. Drambozova och E. Petranova, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom D. Martin och D. Roussanov, båda i egenskap av ombud,

<sup>1</sup> — Rättegångsspråk: bulgariska.

och efter att den 27 oktober 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,  
följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 4 och 7 i rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2000, s. 16) och av artikel 5.2 i Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, vilken godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2010/48/EG av den 26 november 2009 (EUT L 23, 2010, s. 35) (nedan kallad FN-konventionen).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Petya Milkova och Izpалnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol (verkställande direktör för Myndigheten för privatisering och tillsyn efter privatisering, Bulgarien) (nedan kallad privatiseringsmyndigheten) angående den uppsägning hon blivit föremål för.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Internationell rätt*

- 3 I artikel 1 i FN-konventionen anges följande:

”Denna konventions syfte är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionshinder och att främja respekten för deras inneboende värde.

Enligt FN-konventionen omfattar personer med funktionsnedsättning bland annat personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, som i samspel med andra hinder motverkar personernas fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra.”

- 4 Artikel 5, med rubriken ”Jämlikhet och icke-diskriminering” i konventionen har följande lydelse:

”1. Konventionsstaterna erkänner att alla människor är lika inför och enligt lagen och utan någon diskriminering berättigade till lika skydd och lika förmåner enligt lagen.

2. Konventionsstaterna ska förbjuda all diskriminering på grund av funktionsnedsättning och garantera personer med funktionsnedsättning lika och effektivt rättsligt skydd mot diskriminering på alla grunder.

3. För att främja jämlikhet och avskaffa diskriminering ska konventionsstaterna vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att skälig anpassning tillhandahålls.

4. Särskilda åtgärder som är nödvändiga för att påskynda eller uppnå faktisk jämlikhet för personer med funktionsnedsättning ska inte betraktas som diskriminering enligt denna konvention.”

- 5 I artikel 27, med rubriken ”Arbete och sysselsättning”, i FN-konventionen anges följande:

”Konventionsstaterna erkänner rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning på samma villkor som för andra. Det innefattar rätten att kunna förtjäna sitt uppehälle genom fritt valt eller antaget arbete på arbetsmarknaden och i en arbetsmiljö som är öppen, som främjar integration och är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Konventionsstaterna ska skydda och främja förverkligande av rätten till arbete, däribland för personer som förvärvar funktionsnedsättning under anställning, genom att vidta ändamålsenliga åtgärder, däribland lagstiftning, för att bland annat göra följande:

...

h) främja anställning av personer med funktionsnedsättning inom den privata sektorn genom ändamålsenliga riktlinjer och åtgärder, vilka kan omfatta program för positiv särbehandling, stimulansåtgärder och andra åtgärder,

...”

### ***Unionsrätt***

- 6 Skäl 27 i direktiv 2000/78 har följande lydelse:

”Rådet fastställde i sin rekommendation 86/379/EEG av den 24 juli 1986 om anställning av personer med funktionshinder i gemenskapen [(EGT L 225, 1986, s. 43)] en vägledande ram, i vilken det ges exempel på positiva åtgärder för att främja anställning och utbildning av personer med funktionshinder, och bekräftade i sin resolution av den 17 juni 1999 om lika möjligheter till sysselsättning för personer med funktionshinder [(EGT C 186, 1999, s. 3)] betydelsen av att särskild uppmärksamhet bland annat ägnas åt anställning, fortsatt anställning, utbildning och praktik under hela livstiden för personer med funktionshinder.”

- 7 Enligt artikel 1 i direktiv 2000/78 är syftet med detta direktiv att ”fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, för att principen om likabehandling skall kunna genomföras i medlemsstaterna”.

- 8 I artikel 2, med rubriken ”Begreppet diskriminering”, i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. I detta direktiv avses med principen om likabehandling att det inte får förekomma någon direkt eller indirekt diskriminering på någon av de grunder som anges i artikel 1.

2. Enligt punkt 1 skall

- a) direkt diskriminering anses förekomma när en person på någon av de grunder som anges i artikel 1 behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation,
- b) indirekt diskriminering anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar personer med en viss religion eller övertygelse, ett visst funktionshinder, en viss ålder, eller en viss sexuell läggning jämfört med andra personer, om inte
- i) bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och om medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga, eller

- ii) när det gäller personer med ett visst funktionshinder, arbetsgivaren eller varje person eller organisation på vilken detta direktiv är tillämpligt är skyldig, enligt den nationella lagstiftningen, att vidta lämpliga åtgärder i enlighet med principerna i artikel 5 för att undanröja de nackdelar som denna bestämmelse, detta kriterium eller förfaringssätt för med sig.

...”

- 9 I artikel 3.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Inom ramen för gemenskapens befogenheter skall detta direktiv tillämpas på alla personer, såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, i fråga om följande:

...

- c) Anställnings- och arbetsvillkor, inklusive avskedande och löner.

...”

- 10 I punkt 1 i artikel 4, med rubriken ”Yrkeskrav”, i direktiv 2000/78 föreskrivs följande:

”Utan hinder av artikel 2.1 och 2.2 får medlemsstaterna föreskriva att sådan särbehandling som föranleds av en egenskap som har samband med någon av de grunder som anges i artikel 1 inte skall utgöra diskriminering, om denna egenskap utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav på grund av yrkesverksamhetens natur eller det sammanhang där den utförs, förutsatt att målet är legitimt och kravet proportionerligt.”

- 11 Artikel 7, som har rubriken ”Positiv särbehandling och särskilda åtgärder”, i direktiv 2000/78 har följande lydelse:

”1. I syfte att säkerställa full jämlikhet i yrkeslivet får principen om likabehandling inte hindra en medlemsstat från att behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra att personer på någon av de grunder som anges i artikel 1 missgynnas eller att kompensera för ett sådant missgynnande.

2. När det gäller personer med funktionshinder får principen om likabehandling inte utgöra hinder för medlemsstaterna att behålla eller anta bestämmelser om skydd för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen eller för åtgärder som syftar till att införa eller behålla bestämmelser eller förmåner i syfte att skydda dessa personer eller bidra till att de blir delaktiga i arbetslivet.”

### ***Bulgarisk rätt***

- 12 Kodeks na truda (lagen om anställning) (DV nr 26, av den 1 april 1986, och nr 27, av den 4 april 1986), som trädde i kraft den 1 januari 1987, utgör enligt artikel 1 i densamma den viktigaste författningen ”som reglerar anställningsförhållandet mellan arbetstagaren och arbetsgivaren samt alla andra förhållanden som är direkt knutna till anställningsförhållandet”.

- 13 Artikel 328 i lagen om anställning reglerar arbetsgivarens uppsägning av anställningsavtalet. I punkt 1 led 2 i denna artikel föreskrivs följande:

”En arbetsgivare får, genom en skriftlig uppsägning riktad till arbetstagaren, säga upp anställningsavtalet i enlighet med de uppsägningstider som föreskrivs i artikel 326.2 i följande fall:

...

2. Vid nedläggning av en del av företaget eller vid indragning av tjänster.

...”

- 14 Artikel 333 i lagen om anställning har rubriken ”Skydd vid uppsägning”. I punkt 1 led 3 i denna artikel föreskrivs följande:

”I de situationer som avses i artikel 328.1 leden 2, 3, 5 och 11 och i artikel 330.2 led 6 kan arbetsgivaren endast företa en uppsägning om denna i det enskilda fallet har godkänts i förväg av arbetsinspektionsmyndigheten:

...

3. [vad gäller] en arbetstagare som lider av en sjukdom som anges i en förordning antagen av hälsovårdsministern,

...”

- 15 I Zakon za administratsiata (förvaltningslagen) (DV nr 130, av den 5 november 1998), som trädde i kraft den 6 december 1998, regleras förvaltningsorganisationen. I artikel 12 i denna lag anges följande:

”(1) Förvaltningen ska utövas av offentliga tjänstemän och av kontraktsanställda.

(2) Regler om anställning och tjänsteföreskrifter för offentliga tjänstemän ska fastställas i lag.

(3) Lagen om anställning är tillämplig på ingåendet av avtal med personer om kontraktsanställning inom förvaltningen.”

- 16 Zakon za darzhavnia sluzhitel (lagen om offentliga tjänstemän) (DV nr 67, av den 27 juli 1999), som trädde i kraft den 27 augusti 1999, reglerar ”innehållet i och upphörandet av anställningsförhållandet mellan staten och den offentliga tjänstemannen, vid och i samband med tjänsteutövning, såvida inte annat föreskrivs i särskild lag”.

- 17 Artikel 106 i lagen om offentliga tjänstemän reglerar tillsättningsmyndighetens uppsägning av anställningsförhållandet. I punkt 1 led 2 i denna artikel föreskrivs följande:

”Tillsättningsmyndigheten kan säga upp anställningsförhållandet med en uppsägningstid på en månad i följande fall:

...

2. vid indragning av tjänster,

...”

- 18 I lagen om offentliga tjänstemän finns ingen bestämmelse som till sitt innehåll motsvarar artikel 333.1 led 3 i lagen om anställning.
- 19 I artikel 1 i Naredba nr 5 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1 ot kodeksa na trud (förordning nr 5 om sjukdomar som ger de arbetstagare som lider av dem rätt till ett särskilt skydd enligt artikel 333.1 i lagen om anställning, vilken har antagits av folkhälsoministeriet och de bulgariska arbetstagarorganisationernas centrala råd) (DV nr 33, av den 28 april 1987), föreskrivs följande:
- ”Vid delvis nedläggning, indragning av tjänster eller avbrott i verksamheten i över 30 dagar kan företaget först efter förhandsgodkännande från arbetsinspektionsmyndighetens distriktskontor säga upp en arbetstagare som lider av någon av följande sjukdomar:
- ...
5. psykiska störningar,
- ...”
- 20 I Zakon za zashtita ot diskriminatsia (lag om skydd mot diskriminering) (DV nr 86, av den 30 september 2003), som trädde i kraft den 1 januari 2004, föreskrivs skydd mot all form av diskriminering. Lagen syftar till att undanröja all form av diskriminering och till att införliva direktiven om likabehandling.

#### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 21 Av beslutet om hänskjutande framgår att Petya Milkova sedan den 10 oktober 2012 var anställd vid privatiseringsmyndigheten som ”ung expert” vid enheten för ”kontroll av privatiseringsavtal” på avdelningen för ”tillsyn efter privatisering”. Enligt denna myndighets tjänstestruktur innehas vissa tjänster av offentliga tjänstemän, såsom Petya Milkova, medan andra innehas av kontraktsanställda.
- 22 Under år 2014 minskades antalet tjänster vid privatiseringsmyndigheten från 105 till 65.
- 23 En meddelande om uppsägning skickades till Petya Milkova, som underrättades om att hennes anställningsförhållande skulle upphöra efter en månad på grund av att hennes tjänst hade dragits in.
- 24 Genom ett beslut av privatiseringsmyndighetens verkställande direktör sades Petya Milkovas anställningsförhållande upp med verkan från den 1 mars 2014 med stöd av artikel 106.1 led 2 i lagen om offentliga tjänstemän.
- 25 Petya Milkova överklagade beslutet till Administrativen sad Sofia grad (Förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien). Till stöd för överklagandet gjorde hon gällande att hennes uppsägning var olaglig enligt artikel 333.1 led 3 i lagen om anställning, eftersom uppsägningen skett utan att förhandsgodkännande från arbetsinspektionsmyndigheten hade inhämtats. Domstolen fann emellertid att beslutet inte stred mot tillämplig lag och ogillade därför överklagandet. Enligt domstolen var artikel 333.1 led 3 i lagen om anställning inte tillämplig på uppsägning av offentliga tjänstemän. Den aktuella uppsägningen var därför laglig, trots att arbetstagaren led av en psykisk störning som medfört en nedsättning av arbetsförmågan med 50 procent.
- 26 Petya Milkova överklagade domen till Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien) och upprepade de argument som hon framfört i första instans samt vidhöll grunden att arbetsgivarens uppsägningsbeslut var olagligt.



- 27 Myndighetens verkställande direktör ansåg att det inte var nödvändigt att inhämta ett förhandsgodkännande och att det överklagade beslutet var lagligt.
- 28 Den hänskjutande domstolen anser att den påstådda särbehandlingen inte grundas på den personliga egenskapen "funktionshinder" utan på skillnaden mellan de rättsliga grunderna för de berörda personernas förvärvsverksamhet. Den anser emellertid att det inte kan uteslutas att en sådan lagstiftning som den i det nationella målet strider mot de krav på likabehandling i arbetslivet av alla personer med funktionshinder som föreskrivs i unionsrätten och i FN-konventionen.
- 29 Enligt den hänskjutande domstolen undantogs offentliga tjänstemän, genom antagandet av lagen om offentliga tjänstemän år 1999, från det kompletterande skydd som hade införts år 1987 för alla personer med funktionshinder, utan att någon uttrycklig motivering till detta angavs i propositionen avseende denna lag. Detta skydd behölls emellertid i fråga om samtliga kontraktsanställda, inklusive dem som arbetar inom den offentliga sektorn.
- 30 Den hänskjutande domstolen är vidare tveksam till huruvida de bestämmelser som antagits av Republiken Bulgarien, vilka utgör särskilda bestämmelser om skydd av personer med funktionshinder, men endast om de är kontraktsanställda, inklusive anställda vid en offentlig myndighet, kan anses utgöra positiv särbehandling i den mening som avses i artikel 7 i direktiv 2000/78.
- 31 Den hänskjutande domstolen har uttryckligen hänvisat till domen av den 18 mars 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159). Enligt denna ska direktiv 2000/78 så långt som möjligt tolkas i överensstämmelse med FN-konventionen, i vilken det enligt den hänskjutande domstolen uppställs krav på att det i lag ska föreskrivas ett skäligt och verksamt skydd mot all form av diskriminering av personer med funktionshinder, oavsett på vilken grund, och inte enbart mot diskriminering på grund av vissa personliga egenskaper, som kan omfattas av skydd, såsom föreskrivs i unionens sekundärrätt.
- 32 Mot denna bakgrund beslutade Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- 1) Är det enligt artikel 5.2 i FN-konventionen ... tillåtet att föreskriva ett särskilt skydd i form av ett krav på förhandsgodkännande vid uppsägning av personer med funktionshinder som endast gäller för kontraktsanställda, och som inte gäller för offentliga tjänstemän med samma funktionshinder?
  - 2) Är det enligt artikel 4 och övriga bestämmelser i direktiv 2000/78 tillåtet att anta ett regelverk som innebär ett särskilt skydd i form av ett krav på förhandsgodkännande vid uppsägning av personer med funktionshinder som endast gäller för kontraktsanställda, och som inte gäller för offentliga tjänstemän med samma funktionshinder?
  - 3) Är det enligt artikel 7 i direktiv 2000/78 tillåtet att införa ett särskilt skydd i form av ett krav på förhandsgodkännande vid uppsägning av personer med funktionshinder som endast gäller för kontraktsanställda, och som inte gäller för offentliga tjänstemän med samma funktionshinder?
  - 4) För det fall den första och den tredje frågan ska besvaras nekande: Kräver iakttagandet av de folkrättsliga och gemenskapsrättsliga bestämmelserna mot bakgrund av de faktiska omständigheterna i det aktuella fallet att det av den nationella lagstiftaren föreskrivna särskilda skyddet, avseende förhandsgodkännande vid uppsägning av kontraktsanställda personer med funktionshinder, även tillämpas på offentliga tjänstemän med samma funktionshinder?"

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första och den tredje frågan*

- 33 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den tredje frågan, vilka bör prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i direktiv 2000/78, närmare bestämt artikel 7 i detta, jämförda med FN-konventionen ska tolkas så, att de tillåter att en medlemsstat tillämpar en sådan lagstiftning som den i det nationella målet, enligt vilken kontraktsanställda personer med vissa funktionshinder ges ett särskilt skydd i form av ett krav på förhandsgodkännande vid uppsägning, utan att offentliga tjänstemän med samma funktionshinder ges ett sådant skydd.
- 34 Såsom framgår av artikel 1 i direktiv 2000/78 är syftet med detta direktiv att fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på någon av de grunder som anges i denna bestämmelse, däribland funktionshinder. Av bland annat artikel 2.1 i direktivet framgår att principen om likabehandling, vilken stadfästs i direktivet, ska tillämpas utifrån de grunder som uttömmande räknas upp i artikel 1 i detsamma (dom av den 7 juli 2011, *Agafiței m.fl.*, C-310/10, EU:C:2011:467, punkt 34, och dom av den 21 maj 2015, *SCMD*, C-262/14, ej publicerad, EU:C:2015:336, punkt 29).
- 35 Härav följer att det måste undersökas huruvida en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2000/78.
- 36 För det första erinrar domstolen om att begreppet funktionshinder, i den mening som avses i direktiv 2000/78, ska förstås som att det avser en begränsning till följd av bland annat varaktiga fysiska, psykiska eller mentala skador, vilka i samspel med olika hinder kan motverka den berördes fulla och verkliga deltagande i arbetslivet på lika villkor i förhållande till andra arbetstagare (dom av den 1 december 2016, *Daouidi*, C-395/15, EU:C:2016:917, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 37 Av handlingarna i målet framgår att den psykiska störning som Petya Milkova lider av måste anses utgöra ett funktionshinder i den mening som avses i direktiv 2000/78.
- 38 För det andra ska direktivet, enligt artikel 3.1 c i detta, inom ramen för Europeiska unionens befogenheter tillämpas på alla personer inom såväl den offentliga som den privata sektorn, i fråga om bland annat villkor för uppsägning.
- 39 Såsom generaladvokaten anfört i punkt 46 i sitt förslag till avgörande omfattas de bestämmelser som Petya Milkovas offentliga arbetsgivare tillämpade på henne vid uppsägningen följaktligen av det materiella tillämpningsområdet för nämnda direktiv.
- 40 Den särbehandling som är aktuell i det nationella målet grundas emellertid inte, enligt beslutet om hänskjutande, på något av de skäl som anges i artikel 1 i direktiv 2000/78, utan beror i stället på anställningsförhållandets art enligt nationell rätt.
- 41 Av den hänskjutande domstolens beskrivning av de tillämpliga nationella bestämmelserna framgår nämligen att det i artikel 333.1 led 3 i lagen om anställning, jämförd med artikel 328.1 led 2 i samma lag, föreskrivs att en arbetstagare som lider av en sjukdom – av det slag som avses i artikel 1.1 i förordning nr 5 om sjukdomar som ger de arbetstagare som lider av dem rätt till ett särskilt skydd enligt artikel 333.1 i lagen om anställning, där led 5, som är relevant i förevarande fall, avser psykiska störningar – inte får sägas upp på grund av indragning av tjänster utan att den behöriga myndigheten, det vill säga arbetsinspektionsmyndigheten, på förhand har godkänt detta. Av beslutet om hänskjutande framgår emellertid att ett sådant förhandsgodkännande inte krävs vid uppsägning av offentliga tjänstemän på grund av indragning av tjänster med tillämpning av artikel 106.1 led 2 i lagen om offentliga tjänstemän.



- 42 De nationella bestämmelserna i fråga förefaller således inte ge upphov till direkt särbehandling på grund av funktionshinder i den mening som avses i artikel 1 jämförd med artikel 2.2 a i direktiv 2000/78, eftersom den grundar sig på ett kriterium som inte är oupplösligt knutet till ett funktionshinder (se, analogt, dom av den 11 april 2013, HK Danmark, C-335/11 och C-337/11, EU:C:2013:222, punkterna 72–74).
- 43 Det finns vidare inga uppgifter i handlingarna i målet som tyder på att de nationella bestämmelserna i fråga, trots att de är neutralt utformade – det vill säga hänvisar till andra kriterier, i förevarande fall arten av anställningsförhållandet, som saknar samband med den skyddade egenskapen, i detta fall funktionshindret – ändå medför att personer som har denna egenskap särskilt missgynnas och därmed ger upphov till en indirekt diskriminering i enlighet med domstolens praxis avseende detta begrepp (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 mars 2014, Z., C-363/12, EU:C:2014:159, punkt 53).
- 44 Domstolen har slutligen slagit fast att diskriminering som grundas på själva anställningsförhållandet inte omfattas av den allmänna ram som införs genom direktiv 2000/78 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juli 2011, Agafitei m.fl., C-310/10, EU:C:2011:467, punkterna 31–35).
- 45 Den bulgariska regeringen har i förevarande mål emellertid gjort gällande att sådana nationella bestämmelser som de som nu är aktuella, genom vilka det införs en åtskillnad mellan arbetstagare med funktionshinder och arbetstagare utan funktionshinder, i fråga om ett särskilt skydd i form av ett krav på förhandsgodkännande vid uppsägning vilket endast gäller för de förstnämnda arbetstagarna, i sak innebär en positiv särbehandling i den mening som avses i artikel 7.2 i direktiv 2000/78.
- 46 Sistnämnda bestämmelse tillåter att det görs åtskillnad på grund av ett funktionshinder, under förutsättning att en sådan åtskillnad följer av bestämmelser om skydd för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen eller av åtgärder som syftar till att införa eller behålla bestämmelser eller förmåner i syfte att skydda personer med funktionshinder eller bidra till att de blir delaktiga i arbetslivet. En sådan åtskillnad till förmån för personer med funktionshinder bidrar således till att uppnå syftet med direktiv 2000/78, såsom det anges i artikel 1 i detsamma, det vill säga att bekämpa diskriminering i arbetslivet på grund av, i förevarande fall, funktionshinder, för att principen om likabehandling ska kunna genomföras i medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 2008, Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, punkt 42).
- 47 Artikel 7.2 i direktiv 2000/78 syftar nämligen till att göra det tillåtet att vidta särskilda åtgärder som verkligen har till ändamål att undanröja eller minska antalet faktiska situationer där jämställdheten brister i det sociala livet och i synnerhet i arbetslivet, för personer med funktionshinder, samt att åstadkomma en materiell och inte enbart formell jämlikhet genom att minska antalet sådana faktiska situationer.
- 48 Denna tolkning vinner stöd av FN-konventionen, vilken enligt fast rättspraxis kan åberopas för att tolka direktiv 2000/78, vilket i möjligaste mån ska tolkas i överensstämmelse med konventionen (dom av den 1 december 2016, Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 49 Enligt artikel 27.1 h i FN-konventionen ska nämligen konventionsstaterna skydda och främja förverkligande av rätten till arbete, även för personer som förvärvar funktionsnedsättning under anställning, genom att vidta ändamålsenliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bland annat främja anställning av personer med funktionsnedsättning inom den privata sektorn genom ändamålsenliga riktlinjer och åtgärder, vilka kan omfatta program för positiv särbehandling, stimulansåtgärder och andra åtgärder. Dessutom ska konventionsstaterna, enligt artikel 5.1 i denna konvention, erkänna att alla människor är lika inför och enligt lagen och utan någon diskriminering är berättigade till lika skydd och lika förmåner enligt lagen. Därtill kommer att det enligt artikel 5.4 i konventionen uttryckligen är tillåtet att vidta särskilda åtgärder som är nödvändiga för att påskynda eller uppnå faktisk jämlikhet för personer med funktionsnedsättning.

- 50 Av det ovan anförda följer att de bestämmelser som är aktuella i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för artikel 7.2 i direktiv 2000/78 och som sådana eftersträvar en målsättning som omfattas av unionsrätten i enlighet med domstolens fasta praxis avseende bedömningen av huruvida en nationell åtgärd utgör tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 mars 2014, *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126, punkterna 22 och 25 och där angiven rättspraxis, och dom av den 10 juli 2014, *Julián Hernández m.fl.*, C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 37).
- 51 Enligt fast rättspraxis är medlemsstaterna skyldiga att iaktta de grundläggande rättigheter som garanteras inom unionens rättsordning och de allmänna principerna i unionsrätten, när de vidtar åtgärder inom tillämpningsområdet för unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 2014, *Julián Hernández m.fl.*, C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 33).
- 52 Den omständigheten att medlemsstaterna, såsom framgår av artikel 7.2 i direktiv 2000/78, inte är skyldiga att behålla eller anta sådana bestämmelser som avses i denna bestämmelse, utan har ett utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende, innebär inte att de föreskrifter som medlemsstaterna antar, såsom dem i det nationella målet, faller utanför tillämpningsområdet för unionsrätten (se, analogt, dom av den 21 december 2011, *N.S. m.fl.*, C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkterna 64–69, och dom av den 22 oktober 2013, *Sabou*, C-276/12, EU:C:2013:678, punkt 26).
- 53 När unionsbestämmelserna ger medlemsstaterna möjlighet att välja mellan olika sätt att tillämpa unionsrätten är medlemsstaterna skyldiga att iaktta de allmänna principerna i unionsrätten, däribland principen om likabehandling, när de utnyttjar sitt utrymme för skönsmässig bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 juni 2002, *Mulligan m.fl.*, C-313/99, EU:C:2002:386, punkt 46, och dom av den 16 juli 2009, *Horvath*, C-428/07, EU:C:2009:458, punkt 56, samt beslut av den 16 januari 2014, *Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit*, C-24/13, EU:C:2014:40, punkt 17).
- 54 Härav följer att de nationella bestämmelser som är tillämpliga i målet vid den nationella domstolen omfattas av tillämpningen av unionsrätten, vilket medför att de allmänna principerna i unionsrätten, såsom bland annat likabehandlingsprincipen, och stadgan blir tillämpliga i förevarande fall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 2014, *Julián Hernández m.fl.*, C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 33).
- 55 Likabehandlingsprincipen är en allmän princip i unionsrätten, som numera är stadfast i artiklarna 20 och 21 i stadgan. Den innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 22 maj 2014, *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350, punkt 43, och dom av den 21 december 2016, *Vervloet m.fl.*, C-76/15, EU:C:2016:975, punkt 74 och där angiven rättspraxis). En skillnad i behandlingen är berättigad då den är grundad på ett objektiva och skäligt kriterium, det vill säga då den hänger samman med ett laga ändamål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna, och skillnaden står i proportion till det mål som eftersträvas genom behandlingen i fråga (dom av den 22 maj 2014, *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350, punkt 43 och där angiven rättspraxis).
- 56 Kravet på att situationerna ska vara lika, för att ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen ska kunna slås fast, ska bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter som kännetecknar situationerna i fråga (se, bland annat, dom av den 16 december 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl.*, C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 25, och dom av den 1 oktober 2015, *O*, C-432/14, EU:C:2015:643, punkt 31).
- 57 Det ska understrykas att det inte krävs att situationerna är identiska, utan endast att de är jämförbara. Vidare ska bedömningen av om situationerna är lika inte ske på ett allmänt och abstrakt sätt, utan specifikt och konkret och med beaktande av föremålet för och syftet med de nationella bestämmelser som inför den aktuella åtskillnaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 maj 2011,

Römer, C-147/08, EU:C:2011:286, punkt 42, dom av den 12 december 2013, Hay, C-267/12, EU:C:2013:823, punkt 33, dom av den 15 maj 2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, punkt 67, och dom av den 1 oktober 2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, punkt 32).

- 58 Jämförelsen av situationerna ska således grundas på en analys med fokus på samtliga nationella bestämmelser som reglerar å ena sidan situationen för kontraktsanställda personer med ett visst funktionshinder och å andra sidan situationen för offentliga tjänstemän med samma funktionshinder, i enlighet med de relevanta interna bestämmelser som är tillämpliga, och med beaktande av det i det nationella målet aktuella syftet att skydda personerna i fråga mot uppsägning.
- 59 Det ska i detta sammanhang först understrykas att den hänskjutande domstolen i sin beskrivning av särdragen i det skydd som föreskrivs i bulgarisk rätt har preciserat att fördelen med detta skydd är att ett specialiserat organ bedömer vilka konsekvenser uppsägningen får för den berörda personens hälsa och fattar beslut om huruvida uppsägning ska tillåtas eller inte.
- 60 Syftet med sådana bestämmelser som dem som är aktuella i det nationella målet är således att skydda en arbetstagare på grund av dennes hälsotillstånd, och inte på grund av den rättsliga grunden för vederbörandes anställningsförhållande.
- 61 Den åtskillnad som görs i sådana bestämmelser mellan kontraktsanställda personer med ett funktionshinder och offentliga tjänstemän med samma funktionshinder förefaller därför inte vara lämplig mot bakgrund av det ändamål som eftersträvas med dessa bestämmelser. Detta gäller i än högre grad då personer i båda dessa kategorier av funktionshindrade personer kan vara anställda av samma myndighet.
- 62 Det ankommer på den nationella domstolen, med avseende på den särbehandling som görs gällande i det nationella målet, att undersöka huruvida de tillämpliga nationella bestämmelserna som helhet betraktade ger offentliga tjänstemän med funktionshinder en skyddsnivå som motsvarar den som följer av kravet på förhandsgodkännande från arbetsinspektionsmyndigheten i fråga om kontraktsanställda personer med funktionshinder inom den offentliga förvaltningen.
- 63 För det fall den hänskjutande domstolen skulle konstatera att det finns en skillnad i behandlingen av dessa kategorier av personer, vilka befinner sig i lika situationer, ankommer det slutligen på den domstolen, som ensam är behörig att bedöma omständigheterna i det nationella målet och att tolka de nationella bestämmelser som är tillämpliga, att avgöra huruvida, och i vilken omfattning, sådana nationella bestämmelser som dem som är aktuella i det nationella målet objektivt sett är berättigade med beaktande av likabehandlingsprincipen.
- 64 Av vad anförts följer att den första och den tredje frågan ska besvaras enligt följande: Artikel 7.2 i direktiv 2000/78, jämförd med FN-konventionen och den allmänna likabehandlingsprincip som stadfästas i artiklarna 20 och 21 i stadgan, ska tolkas så, att den tillåter att en medlemsstat tillämpar en sådan lagstiftning som den i det nationella målet, enligt vilken kontraktsanställda personer med vissa funktionshinder ges ett särskilt skydd i form av ett krav på förhandsgodkännande vid uppsägning, utan att offentliga tjänstemän med samma funktionshinder ges ett sådant skydd, såvida det inte konstateras att detta innebär ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva. Den jämförelse av situationerna som ska göras vid denna prövning ska grundas på en analys med fokus på samtliga nationella bestämmelser som reglerar å ena sidan situationen för kontraktsanställda personer med ett visst funktionshinder och å andra sidan situationen för offentliga tjänstemän med samma funktionshinder, med beaktande av det i det nationella målet aktuella syftet att skydda personerna i fråga mot uppsägning.

### *Den fjärde frågan*

- 65 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att, för det fall den första och den tredje frågan ska besvaras nekande, få klarhet i huruvida skyldigheten att iaktta unionsrätten medför att man i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet måste utvidga tillämpningsområdet för nationella bestämmelser som skyddar kontraktsanställda med en viss typ av funktionshinder, så att även offentliga tjänstemän med samma typ av funktionshinder kan komma i åtnjutande av det skydd som föreskrivs i dessa bestämmelser.
- 66 Det ska i detta sammanhang erinras om att enligt fast rättspraxis kan, när det har fastställts att det föreligger en diskriminering som strider mot unionsrätten och det inte har antagits några bestämmelser som återställer likabehandlingen, iakttagandet av likhetsprincipen endast säkerställas genom att de personer som missgynnats tillerkänns samma förmåner som de gynnade personerna (dom av den 26 januari 1999, Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, punkt 57, dom av den 22 juni 2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, punkt 51, och dom av den 28 januari 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punkt 46). De personer som blivit missgynnade måste således sättas i samma situation som de personer som åtnjuter den aktuella fördelen (dom av den 11 april 2013, Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, punkt 35).
- 67 Den nationella domstolen ska i en sådan situation underlåta att tillämpa varje diskriminerande bestämmelse i nationell rätt, utan att behöva begära eller avvakta att den nationella lagstiftaren upphäver den, och ge samma förmåner till arbetstagarna i den missgynnade gruppen som arbetstagarna i den gynnade gruppen åtnjuter (dom av den 12 december 2002, Rodríguez Caballero, C-442/00, EU:C:2002:752, punkt 43, dom av den 7 september 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, punkt 46, och dom av den 21 juni 2007, Jonkman m.fl., C-231/06–C-233/06, EU:C:2007:373, punkt 39). Denna skyldighet åligger den nationella domstolen oberoende av om det i den nationella rätten finns bestämmelser som ger den en sådan behörighet (dom av den 7 september 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, punkt 46).
- 68 Såsom domstolen tidigare har slagit fast kan en dylik lösning enbart tillämpas när det finns ett giltigt referenssystem (dom av den 19 juni 2014, Specht m.fl., C-501/12–C-506/12, C-540/12 och C-541/12, EU:C:2014:2005, punkt 96, och dom av den 28 januari 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punkt 47). Så är fallet i målet vid den nationella domstolen.
- 69 För det fall den hänskjutande domstolen skulle konstatera att likabehandlingsprincipen har åsidosatts, följer härav att artikel 7.2 i direktiv 2000/78, jämförd med FN-konventionen, utgör hinder för en sådan lagstiftning i en medlemsstat som den i det nationella målet. De bestämmelser som är tillämpliga på kontraktsanställda personer med funktionshinder, vilka gynnas av de gällande bestämmelserna, skulle då vara det enda giltiga referenssystemet. För ett återställande av likabehandlingen i en sådan situation som den i det nationella målet skulle då krävas att offentliga tjänstemän med funktionshinder, vilka missgynnats av de gällande bestämmelserna, beviljades samma förmåner som dem som de kontraktsanställda personerna med funktionshinder, vilka gynnas av dessa bestämmelser, kan åtnjuta beträffande bland annat det särskilda skyddet avseende förhandsgodkännande vid uppsägning, enligt vilket arbetsgivaren måste inhämta ett sådant godkännande från arbetsinspektionsmyndigheten innan denne säger upp personen i fråga (se, analogt, dom av den 28 januari 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punkt 48).
- 70 Av det anförda följer att den fjärde frågan ska besvaras enligt följande: För det fall artikel 7.2 i direktiv 2000/78, jämförd med FN-konventionen och med den allmänna likabehandlingsprincipen, skulle utgöra hinder för en sådan lagstiftning i en medlemsstat som den i det nationella målet, innebär skyldigheten att iaktta unionsrätten ett krav på att utvidga tillämpningsområdet för nationella bestämmelser som skyddar kontraktsanställda med en viss typ av funktionshinder, så att även offentliga tjänstemän med samma typ av funktionshinder kan komma i åtnjutande av det skydd som föreskrivs i dessa.



### *Den andra frågan*

- 71 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida det enligt artikel 4 i direktiv 2000/78, och övriga bestämmelser i detta direktiv, är tillåtet att anta ett regelverk som innebär ett särskilt skydd i form av ett krav på förhandsgodkännande vid uppsägning av personer med funktionshinder som endast gäller för kontraktanställda, och som inte gäller för offentliga tjänstemän med samma funktionshinder.
- 72 Såsom framgår av domstolens fasta praxis anges kraven avseende innehållet i en begäran om förhandsavgörande uttryckligen i artikel 94 i domstolens rättegångsregler, som den hänskjutande domstolen inom ramen för det samarbete som har inrättats genom artikel 267 FEUF förväntas ha kännedom om och som den måste följa ytterst noggrant (dom av den 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 19, och dom av den 10 november 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 73 Den hänskjutande domstolen ska således i begäran om förhandsavgörande ange de närmare skälen till att den anser det vara oklart hur unionsrätten ska tolkas och till att den anser det nödvändigt att ställa frågor till EU-domstolen. EU-domstolen har funnit att den nationella domstolen åtminstone i någon mån måste förklara varför den begär tolkning av just de angivna unionsbestämmelserna samt redogöra för det samband som den har funnit föreligga mellan dessa bestämmelser och de i målet tillämpliga nationella bestämmelserna (dom av den 10 mars 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punkt 115, och dom av den 10 november 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, punkt 62).
- 74 Det ska härvidlag understrykas att de uppgifter som lämnas i en begäran om förhandsavgörande inte bara ska göra det möjligt för domstolen att lämna användbara svar på den hänskjutande domstolens frågor, utan också ska ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol (se dom av den 10 november 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, punkt 63, och, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 20).
- 75 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen ställt den andra frågan utan att närmare förklara denna i skälen till beslutet om hänskjutande. Den har nämligen nöjt sig med en generell hänvisning till artikel 4 i direktiv 2000/78, och övriga bestämmelser i detta direktiv, utan att visa att det finns ett samband mellan dessa bestämmelser och de nationella bestämmelser som är aktuella i det nationella målet.
- 76 På grund av dessa brister gör beslutet om hänskjutande det inte möjligt vare sig för medlemsstaternas regeringar eller för andra berörda som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol att avge ändamålsenliga yttranden angående den andra frågan. Beslutet gör det inte heller möjligt för domstolen att ge ett användbart svar till den hänskjutande domstolen, så att den sistnämnda domstolen kan avgöra det nationella målet (se, analogt, dom av den 10 november 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, punkt 66).
- 77 Under dessa förhållanden kan den andra frågan inte prövas i sak.

### **Rättegångskostnader**

- 78 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) Artikel 7.2 i rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet, jämförd med Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, vilken godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2010/48/EG av den 26 november 2009, och med den allmänna likabehandlingsprincip som stadfästas i artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att den tillåter att en medlemsstat tillämpar en sådan lagstiftning som den i det nationella målet, enligt vilken kontraktsanställda personer med vissa funktionshinder ges ett särskilt skydd i form av ett krav på förhandsgodkännande vid uppsägning, utan att offentliga tjänstemän med samma funktionshinder ges ett sådant skydd, såvida det inte konstateras att detta innebär ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva. Den jämförelse av situationerna som ska göras vid denna prövning ska grundas på en analys med fokus på samtliga nationella bestämmelser som reglerar å ena sidan situationen för kontraktsanställda personer med ett visst funktionshinder och å andra sidan situationen för offentliga tjänstemän med samma funktionshinder, med beaktande av det i det nationella målet aktuella syftet att skydda personerna i fråga mot uppsägning.
- 2) För det fall artikel 7.2 i direktiv 2000/78, jämförd med Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och med den allmänna likabehandlingsprincipen, skulle utgöra hinder för en sådan lagstiftning i en medlemsstat som den i det nationella målet, innebär skyldigheten att iaktta unionsrätten ett krav på att utvidga tillämpningsområdet för nationella bestämmelser som skyddar kontraktsanställda med en viss typ av funktionshinder, så att även offentliga tjänstemän med samma typ av funktionshinder kan komma i åtnjutande av det skydd som föreskrivs i dessa.

Underskrifter