Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 27 oktober 2016 [1]

Mål C-406/15

Petya Milkova
mot
Izpalnitelen direktor Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol

(begäran om förhandsavgörande från Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien))

”Begäran om förhandsavgörande — Socialpolitik — Likabehandling i arbetslivet — Nationell lagstiftning som tillerkänner arbetstagare med funktionshinder ett särskilt skydd vid uppsägning — Avsaknad av regler till förmån för tjänstemän med funktionhinder — Tillåtet — Direktiv 2000/78/EG — Artiklarna 4 och 7 — Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning — Artikel 5.2 — Utvidgning av nationella skyddsregler till att omfatta tjänstemän med funktionshinder”

I – Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande som framställts av Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien) avser tolkningen av direktiv 2000/78 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet,[2] särskilt artiklarna 4 och 7, och artikel 5.2 i Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (nedan kallad FN-konventionen).[3]

2. Denna begäran framställdes efter att Petya Milkova väckt talan mot ett beslut om uppsägning av hennes anställningsförhållande till följd av indragning av den tjänst som hon innehade som tjänsteman med funktionshinder. Hon har gjort gällande att den förvaltning inom vilken hon var anställd inte hade tillämpat den bulgariska lagstiftning som föreskriver ett särskilt skydd mot uppsägning som endast gäller för en viss kategori av sjuka människor men enbart när de är arbetstagare.

3. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida en sådan nationell lagstiftning är förenlig med ovannämnda bestämmelser i FN-konventionen och i direktiv 2000/78. För det fall att det inte förhåller sig på det sättet frågar den sig om skyldigheten att beakta de två instrumenten som åligger en medlemsstat i en sådan situation som den i det nationella målet innebär att nationella bestämmelser som enbart föreskriver skydd för människor med funktionshinder som är arbetstagare[4] kan utvidgas till att omfatta tjänstemän med samma typ av funktionshinder.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Rådets direktiv av den 27 november 2000 (EGT L 303, 2000, s. 16).

3 — Konventionen antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 13 december 2006 och trädde i kraft den 3 maj 2008.

4 — Det ska preciseras att den bulgariska lagstiftningen avser en rad ”sjukdomar” som ger rätt till skydd och inte enbart ”funktionshinder” i egentlig mening, men att den fråga som uppkommer i förevarande fall påtalas av den hänskjutande domstolen mer specifikt utifrån sistnämnda begrepp, eftersom det mål som anhängiggjorts vid den domstolen avser en person med funktionshinder.

4. Det ska inledningsvis påpekas att en sådan situation enligt min mening inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2000/78 och att bestämmelserna i detta således inte ska tolkas i förevarande mål, inte ens mot bakgrund av konventionen. Jag vill emellertid framföra några synpunkter i detta avseende.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – *Folkrätten*

5. Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2010/48/EG [5] och ratificerades år 2012 av Republiken Bulgarien. [6]

6. Enligt artikel 1 första stycket i denna konvention är konventions ”syfte … att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde”. Enligt andra stycket i denna artikel avses med personer med funktionsnedsättning ”personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra”.

7. I artikel 4.1 i FN-konventionen (”Allmänna åtaganden”) föreskrivs att ”[k]onventionsstaterna åtar sig att säkerställa och främja fullt förverkligande av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning utan diskriminering av något slag på grund av funktionsnedsättning. …”.

8. Artikel 5 i konventionen (”Jämlikhet och icke-diskriminering”) 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.

…”

9. I artikel 27 i konventionen (”Arbete och sysselsättning”) föreskrivs följande:

”1. 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, även för personer som förvärvar funktionsnedsättning under anställning, genom att vidta ändamålsenliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bland annat

5 — Beslut av den 26 november 2009 om ingående från Europeiska gemenskapens sida av Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (EUT L 23, 2010, s. 35). Härav framgår att unionen upprätthåller en kontinuerlig dialog med FN:s kommitté som är ansvarig för denna fråga (se kommissionen, ”rapport om tillämpningen 2015 av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna”, KOM(2016) 265 slutlig, s. 8, fotnot 30).

6 — Lagen antogs den 26 januari 2012 och offentliggjordes i *Darzhaven Vestnik* (Bulgariens officiella tidning, nedan kallad DV) nr 12 av den 10 februari 2012.

a) förbjuda diskriminering på grund av funktionsnedsättning med avseende på alla frågor som gäller alla former av yrkesverksamhet, inklusive rekryteringsvillkor, anställning och sysselsättning, bibehållande av anställning, befordran samt en säker och hälsosam arbetsmiljö,

…”

B – *Unionsrätt*

10. I skäl 27 i direktiv 2000/78 anges att ”[r]ådet fastställde i sin rekommendation 86/379/EEG av den 24 juli 1986 om anställning av personer med funktionshinder i gemenskapen,[7] 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[8] betydelsen av att särskild uppmärksamhet bland annat ägnas åt anställning, fortsatt anställning, utbildning och praktik under hela livstiden för personer med funktionshinder”.

11. Enligt artikel 1 i direktiv 2000/78 är ”[s]yftet med … [direktivet] … 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”.

12. I artikel 2.1 i direktiv 2000/78 (”Begreppet diskriminering”) anges att 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”. I punkt 2 i denna artikel definieras begreppen direkt diskriminering och indirekt diskriminering i den mening som avses i direktivet.

13. I artikel 3.1 c i direktivet (”Tillämpningsområde”) föreskrivs att ”[i]nom ramen för gemenskapens befogenheter skall detta direktiv tillämpas på alla personer, inom såväl den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, i fråga om … [a]nställnings- och arbetsvillkor, inklusive avskedande och löner”.

14. I artikel 4.1 i direktivet (”Yrkeskrav”) föreskrivs att ”[medlemsstaterna u]tan hinder av artikel 2.1 och 2.2 får … 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”.

15. Artikel 7 i direktiv 2000/78 (”Positiv särbehandling och särskilda åtgärder”) 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.”

7 — EGT L 225, 1986, s. 43.

8 — EGT C 186, 1999, s. 3.

C – *Den bulgariska rätten*

1. Kodeks na truda (lagen om arbete)

16. Enligt artikel 328.1 punkt 2 i kodeks na truda (lagen om arbete) [9] får ”[e]n arbetsgivare …, genom en skriftlig uppsägning riktad till arbetstagaren eller den anställde, säga upp anställningsavtalet i enlighet med de uppsägningstider som föreskrivs i artikel 326.2 … vid … personalnedskärningar”.

17. I artikel 333.1 (”Skydd vid uppsägning”) punkt 3 i lagen om arbete föreskrivs att ”[i] de situationer som avses i artikel 328.1 punkterna 2, 3, 5 och 11 … kan arbetsgivaren endast företa en uppsägning i det enskilda fallet om denna har godkänts i förväg av arbetsinspektionsmyndigheten (Inspektsiata po truda):

…

3. vad gäller en arbetstagare eller anställd som lider av en sjukdom som definieras i en förordning från hälsovårdsministern”.

2. Naredba nr 5/1987 (förordning nr 5/1987)

18. I artikel 1 i naredba no 5/1987 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1, ot kodeksa na trud, izdadena ot Ministerstvoto na narodnoto zdrave i Tsentralniyat savet na balgarskite profesionalni sayréédu zi (förordning nr 5/1987 om sjukdomar som ger de anställda som lider av dem rätt till ett särskilt skydd enligt artikel 333.1 i lagen om arbete, vilken har antagits av folkhälsoministeriet och de bulgariska branschorganisationernas centrala råd) [10] föreskrivs följande:

”Vid en delvis nedläggning, uppsägning av personal eller avbrott i arbetet i över 30 dagar kan företaget först efter godkännande i förväg från distriktets behöriga kontrollorgan för säkerhet på arbetsplatsen säga upp arbetstagare som lider av en av följande sjukdomar: ischemiska hjärtsjukdomar, aktiv form av tuberkulos, onkologiska sjukdomar, arbetssjukdomar, psykiska sjukdomar och diabetes.”

3. Zakon za administratsiata (förvaltningslagen)

19. I artikel 12 i zakon za administratsiata (förvaltningslagen) [11] föreskrivs följande:

”(1) Förvaltningens verksamhet utövas av tjänstemän och arbetstagare.

(2) Reglerna om anställning och tjänsteföreskrifter för tjänstemän fastställs i lag.

(3) De som är anställda inom förvaltningen anställs i enlighet med lagen om arbete.”

9 — Lagen offentliggjordes i DV nr 26 av den 1 april 1986 och i DV nr 27 av den 4 april 1986 och trädde i kraft den 1 januari 1987.

10 — Förordningen antogs den 20 februari 1987 och offentliggjordes i DV nr 33 av den 28 april 1987.

11 — Lagen offentliggjordes i DV nr 130 av den 5 november 1998 och trädde i kraft den 6 december 1998.

4. Zakon za darzhavnia sluzhitel (lagen om tjänstemän)

20. I artikel 1 i zakon za darzhavnia sluzhitel (lagen om tjänstemän) [12] regleras ”innehållet i och anställningsförhållandets upphörande mellan staten och tjänstemannen vid och med anledning av fullgörandet av den statliga anställningen, såvida inte annat föreskrivs i en särskild lag”.

21. I artikel 106.1 punkt 2 i ovannämnda lag föreskrivs att ”[t]illsättningsmyndigheten kan säga upp anställningsförhållandet med en frist på en månad … vid indragning av tjänsten”.

5. Zakon za zashtita ot diskriminatsia (lagen om skydd mot diskriminering)

22. Av beslutet om hänskjutande framgår att zakon za zashtita ot diskriminatsia (lagen om skydd mot diskriminering) [13] utgör den nationella rättsakt i vilken skydd mot alla former av diskriminering regleras och som bidrar till att motverka diskriminering genom att införliva de direktiv som rör likabehandling.

23. Enligt artikel 4.1 i ovannämnda lag är ”[a]ll direkt eller indirekt diskriminering på grund av … funktionshinder … eller andra kännetecken som definieras i ett internationellt avtal som har undertecknats av Republiken Bulgarien … förbjuden”.

24. Artikel 21 i samma lag föreskrivs att ”[a]rbetsgivaren … vid utnyttjandet av sin rätt att ensidigt säga upp anställningsavtalet enligt artikel 328.1 punkterna 2–5, 10 och 11 samt artikel 329 i lagen om arbete, eller anställningsförhållandet enligt artikel 106.1 punkterna 2, 3 och 5 i lagen om tjänstemän oberoende av rekvisiten i artikel 4.1 [ska] tillämpa enhetliga kriterier”.

III – Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

25. Petya Milkovas arbetsförmåga är nedsatt till 50 procent på grund av en psykisk sjukdom.

26. Petya Milkova var anställd som tjänsteman på en tjänst inom en bulgarisk förvaltning, nämligen vid agenturen för privatisering och kontroll efter privatiseringen (nedan kallad agenturen) från den 10 oktober 2012.

27. Personalstyrkan vid agenturen minskades från 105 till 65 tjänster. Petya Milkova underrättades om att hennes anställningsförhållande skulle upphöra efter utgången av fristen på en månad på grund av indragning av den tjänst som hon innehade. Genom ett beslut från agenturens verkställande direktör sades Petya Milkovas anställningsförhållande upp med verkan från den 1 mars 2014 enligt artikel 106.1 punkt 2 i lagen om tjänstemän.

28. Petya Milkova överklagade beslutet om uppsägningen av anställningsförhållandet till Administrativen sad Sofia-grad (Förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien). Till stöd för överklagandet gjorde hon gällande att artikel 333.1 punkt 3 i lagen om arbete var tillämplig på hennes situation och att ett godkännande från arbetsinspektionsmyndigheten borde ha inhämtats innan beslut om uppsägningen av anställningsförhållandet fattades. Agenturens verkställande direktör genmälde att ett sådant godkännande inte var nödvändigt och att det omtvistade beslutet således var lagligt.

29. Denna domstol som dömde i första instans ogillade talan, med motiveringen att Petya Milkova, trots den omständigheten att hon hade en funktionsnedsättning inte kunde komma i åtnjutande av det särskilda skydd som föreskrivs i artikel 333.1 punkt 3 i lagen om arbete, eftersom denna bestämmelse inte var tillämplig på uppsägning av en tjänstemans anställningsförhållande.

12 — Lagen offentliggjordes i DV nr 67 av den 27 juli 1999 och trädde i kraft den 27 augusti 1999.

13 — Lagen offentliggjordes i DV nr 86 av den 30 september 2003 och trädde i kraft den 1 januari 2004.

30. Petya Milkova överklagade den domen vid den hänskjutande domstolen. Eftersom Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen) ansåg att en tolkning av de unionsrättsliga bestämmelserna är nödvändig för att avgöra det nationella målet, beslutade den genom beslut av den 16 juli 2015, som inkom till domstolen den 24 juli 2015, att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Medger artikel 5.2 i [FN-konventionen] ett fastställande i lag av ett särskilt föregående skydd mot uppsägning som endast gäller för människor med funktionshinder som är arbetstagare, men emellertid inte för tjänstemän med samma funktionshinder?

2) Utgör artikel 4 och övriga bestämmelser i … direktiv 2000/78 … hinder mot en nationell bestämmelse som ger rätt till ett särskilt föregående skydd mot uppsägning som endast gäller för människor med funktionshinder som är arbetstagare, men emellertid inte för tjänstemän med samma funktionshinder?

3) Är det tillåtet enligt artikel 7 i direktiv 2000/78 att endast föreskriva ett särskilt föregående skydd mot uppsägning som endast gäller för människor med funktionshinder som är arbetstagare, men emellertid inte för tjänstemän med samma funktionshinder?

4) Om den första och den tredje frågan besvaras nekande: Kräver iakttagandet av de folkrättsliga och gemenskapsrättsliga bestämmelserna mot bakgrund av ovanstående faktiska omständigheter att det av den nationella lagstiftaren föreskrivna särskilda föregående skyddet mot uppsägning av människor med funktionshinder som är arbetstagare även är tillämpligt på tjänstemän med samma funktionshinder?”

31. Den bulgariska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden till domstolen. Genom skrivelse av den 27 maj 2016 anmodades de berörda parterna som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol att skriftligen besvara de frågor som sistnämnda ställt. Petya Milkova, den bulgariska regeringen och kommissionen lämnade ytterligare synpunkter som svar på dessa frågor. Någon förhandling har inte hållits.

IV – Bedömning

A – *Inledande anmärkningar*

1. Innehållet och räckvidden av tillämpliga bulgariska bestämmelser

32. Den hänskjutande domstolen har i skälen till beslutet framhållit att det bulgariska rättsystemet i princip garanterar skydd för personer med funktionshinder och utesluter all diskriminering på grund av funktionshinder,[14] men att de enda mekanismer som konkret fungerar i praktiken endast avser ett begränsat antal personer med funktionshinder och inte samtliga personer på samma sätt.

33. Av artikel 12.1–12.3 i förvaltningslagen framgår att administrativa uppgifter, såsom de som utövas av det offentliga organ inom vilket Petya Milkova var anställd innan hennes anställningsförhållande upphörde, antingen kan anförtros personer som är anställda som tjänstemän eller personer som är anställda som arbetstagare som omfattas av lagen om arbete.

14 — Enligt artiklarna 6 och 48 i den bulgariska författningen och artikel 4 i lagen om skydd mot diskriminering.

34. Det är vidare utrett att den psykiska sjukdom som Petya Milkova lider av återfinns i uppräkningen över sjukdomar i artikel 1 i förordning nr 5/1987 om sjukdomar som ger anställda som lider av dem rätt till ett särskilt skydd enligt artikel 333.1 i lagen om arbete. Hon hade således haft rätt till detta skydd om hon hade varit anställd vid agenturen som arbetstagare och inte som tjänsteman.

35. Enligt artikel 333 jämförd med artikel 328.1 punkt 2 i samma lag, krävs för att en arbetsgivare ska kunna säga upp en arbetstagare som lider av en viss typ av funktionshinder på grund av indragning av den tjänst som vederbörande innehar att denne i förväg inhämtar godkännande från arbetsinspektionsmyndigheten som har till uppgift att göra en bedömning av hur en förestående uppsägning påverkar den berörda personens hälsotillstånd och vid behov förbjuda den. [15]

36. Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen) har preciserat att lagen om tjänstemän inte innehåller någon motsvarande bestämmelse för tjänstemän med funktionsnedsättning och att Petya Milkova inte heller kan ges ett sådant föregående skydd enligt nationell rättspraxis. Av fast rättspraxis framgår att de skyddsåtgärder som föreskrivs i lagen om tjänstemän inte kan tas i anspråk av tjänsteman, inte ens analogt, eftersom det i ovannämnda lag inte uttryckligen hänvisas till artikel 333.1 i lagen om arbete.

37. Den hänskjutande domstolen har påpekat att det ytterligare skydd som föreskrivs i denna lag från och med år 1987 för alla människor med ett visst slags funktionshinder fråntogs tjänstemän, genom antagandet av lagen om tjänstemän år 1999, utan någon uttrycklig motivering från lagstiftaren. Detta skydd gäller emellertid för alla som befinner sig i ett anställningsförhållande, även för dem som utövar verksamhet inom det offentligrättsliga området och denna situation gäller även efter Republiken Bulgariens anslutning till Europeiska unionen, vilken ägde rum den 1 januari 2007.

38. Kriteriet avseende den aktuella särbehandling som företagits av personer med ett och samma funktionshinder hänför sig till ställningen som tjänsteman eller arbetstagare, eftersom alla människor med anställningsavtal kan göra gällande den aktuella skyddsåtgärden, oavsett om de har anställts av en privat eller en offentlig arbetsgivare. Kommissionens skriftliga yttrande har i detta avseende skapat förvirring, eftersom det har anförts att särbehandlingen skedde utifrån om ovannämnda personer var anställda inom den privata eller inom den offentliga sektorn. [16]

39. Den hänskjutande domstolen har vidare anfört att argumentet med en enligt nationell rätt tillåten särbehandling vid upphörande av ett anställningsförhållande på grund av indragning av en tjänst som innehas av en person med funktionshinder, beroende på om det rör sig om en privat eller en offentlig arbetsgivare, återfinns i lagen om skydd mot diskriminering som antogs för att införliva gemenskapsdirektiven på detta område. [17] Den har i detta avseende gjort gällande att det i artikel 21 i ovannämnda lag görs en åtskillnad mellan de två fallen, trots det allmänna kravet på att arbetsgivaren ska tillämpa enhetliga kriterier vid utövandet av rätten till ensidig uppsägning av en sådan persons anställningsavtal eller anställningsförhållande.

40. Den hänskjutande domstolen har anfört att den saknar kännedom om i vilken utsträckning det enligt bestämmelserna i Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (nedan kallad FN-konventionen) eller Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) eller i direktiv 2000/78, i vilka enligt den

15 — Den bulgariska regeringen har i sitt skriftliga yttrande anfört att arbetsinspektionsmyndigheten är av särskilt intresse som oberoende tredje part till avtalsparterna i ett anställningsförhållande och att den ska bedöma om det är lämpligt att godkänna uppsägningen med beaktande av andra faktorer än inverkan på den anställdes hälsotillstånd, såsom förekomsten av en annan lämplig tjänst hos samma arbetsgivare.

16 — Detta fel har även framhållits av Petya Milkova i hennes skriftliga svar på domstolens frågor.

17 — Det ska påpekas att artikel 4.1 i den lagen inte innehåller någon uttömmande förteckning över olika grunder för diskriminering som är förbjudna, eftersom ”kännetecken som definieras i ett internationellt avtal som har undertecknats av Republiken Bulgarien” avses.

hänskjutande domstolen allmänna principer för likabehandling av alla människor med funktionshinder uppställs, är godtagbart att denna situation forsätter att gälla i den bulgariska lagstiftningen som innebär att två kategorier av utsatta arbetstagare vilka befinner sig i en jämförbar uppsägningssituation särbehandlas.

2. Föremålet för tolkningsfrågorna och turordning för prövningen

41. Även om den hänskjutande domstolen för det första vill få klarhet i vilken inverkan artikel 5.2 i FN-konventionen kan ha i förevarande mål, anser jag, i likhet med kommissionen, att den frågan bör prövas efter granskningen av de två frågorna om tillämpningen och tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2000/78, vilka är föremål för såväl den andra som den tredje tolkningsfrågan.

42. Den första frågan ska tolkas så att den avser tolkningen av direktiv 2000/78 mot bakgrund av nämnda konvention. Denna fråga är enbart relevant om direktivet faktiskt är tillämpligt, vilket enligt min mening inte är fallet av nedan angivna skäl.

43. Det ska påpekas att den fjärde frågan som förutsätter att den första och den tredje frågan besvaras nekande är alternativ i förhållande till de föregående frågorna och att det inte är nödvändigt att besvara den frågan med hänsyn till de svar som enligt min mening ska ges på sistnämnda frågor.

B – *Den efterfrågade tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2000/78 (andra och tredje frågan)*

1. Huruvida direktiv 2000/78 inte är tillämpligt i förevarande mål

44. Den andra och tredje frågan avser båda frågan om en medlemsstat enligt bestämmelserna i direktiv 2000/78, och närmare bestämt artiklarna 4 och 7 i ovannämnda direktiv, kan anta en sådan lagstiftning som den bulgariska som det rör sig om i förevarande mål, enligt vilken arbetstagare som lider av vissa sjukdomar har ett särskilt förgående skydd vid uppsägning som emellertid inte gäller för tjänstemän som lider av samma typ av funktionshinder.

45. Dessa frågor ska således prövas tillsammans. Det ska först undersökas om direktiv 2000/78 är tillämpligt på sådana omständigheter som dem i målet vid den nationella domstolen.

46. Såsom den bulgariska regeringen och kommissionen påpekat ska visserligen enligt artikel 3.1 c i direktiv 2000/78 direktivet, ”[i]nom ramen för [unionens] befogenheter … tillämpas på alla personer, såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, i fråga om … [a]nställnings- och arbetsvillkor, [som omfattar] … avskedande.” Det regelverk som det offentliga organ inom vilket Petya Milkova var anställd tillämpade när hon sades upp från sin offentliga anställning kan i detta avseende omfattas av det materiella tillämpningsområdet för ovannämnda direktiv. Det har inte heller bestritts att den psykiska sjukdom som hon lider av omfattas av begreppet funktionshinder i den mening som avses i direktiv 2000/78, såsom det har definierats av domstolen.[18]

47. I likhet med kommissionen anser jag emellertid att direktiv 2000/78 inte är tillämpligt i en tvist som rör den särskilda situation som Petya Milkova befinner sig i, eftersom det kriterium som den särbehandling som Petya Milkovas klagomål avser grundar sig på inte omfattas av direktivbestämmelserna.

18 — Nämligen som en ”begränsning till följd av 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 som andra arbetstagare”. Se, bland annat, dom av den 4 juli 2013, kommissionen/Italien (C-312/11, ej publicerad, EU:C:2013:446, punkt 56), och dom av den 18 december 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

48. Av beslutet om hänskjutande framgår att det nationella målet kännetecknas av att Petya Milkova inte kan göra gällande den bulgariska lagstiftningen som särskilt skyddar arbetstagare som lider av sådana sjukdomar som psykiska störningar vid uppsägning av deras anställningsavtal, inte på grund av den funktionsnedsättning som hon lider av, utan enbart till följd av den omständigheten att hon var anställd som tjänsteman och inte som arbetstagare vilket krävs enligt den lagstiftningen. [19]

49. Den hänskjutande domstolen har anfört att den omtvistade särbehandlingen i förevarande fall inte föranleds av ett ”kännetecken” som avser funktionshinder, [20] utan grundar sig på den omständigheten att de två kategorier av personer med funktionshinder som står i motsats till varandra här, dels arbetstagare med funktionshinder, dels tjänstemän med funktionshinder, utövar yrkesverksamhet inom två olika rättsliga ramar, de ena enligt ett anställningsavtal och de andra enligt tjänsteföreskrifter för tjänstemän.

50. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att en sådan nationell lagstiftning eller rättspraxis som den som är tillämplig i det nationella målet kan strida mot de unionsrättsliga kraven att säkerställa likabehandling i arbetslivet för alla människor med funktionshinder. Den hänskjutande domstolen har av det skälet framställt en begäran om tolkning av bestämmelserna i direktiv 2000/78.

51. Det ska i detta avseende erinras om att det enligt fast praxis framgår av såväl titeln på och ingressen till som innehållet i och syftet med direktiv 2000/78 att det fastställer en allmän ram för att säkerställa att alla människor behandlas lika i arbetslivet, genom att ge ett verkningsfullt skydd mot *diskriminering på grund av något av de skäl som anges i dess artikel 1*, [21] däribland funktionshinder. I artikel 2 i ovannämnda direktiv föreskrivs uttryckligen att den påstådda diskrimineringen måste ”föranledas av någon av de grunder som anges i artikel 1” för att omfattas av direktivets tillämpningsområde.

52. Bland dessa diskrimineringsgrunder som särskilt avses i direktiv 2000/78 återfinns inte det speciella anställningsförhållandet som är det kriterium på grundval av vilket klaganden i det nationella målet var föremål för särbehandling, vilket ledde till att hon inte kunnat göra anspråk på det skydd som föreskrivs i artikel 333.1 i den bulgariska arbetslagen för arbetstagare med funktionshinder som enligt nationell rättspraxis inte kan utvidgas till att omfatta tjänstemän.

53. Vidare framgår av domstolens rättspraxis att tillämpningsområdet för direktiv 2000/78, [22] med hänsyn till ordalydelsen i artikel 13 EG (nu artikel 19 FEUF) på grundval av vilken direktivet antagits inte kan utvidgas genom analog tolkning, inte ens genom en hänvisning till den allmänna icke-diskrimineringsprincipen, [23] till att omfatta annan diskriminering än diskriminering på de grunder som *uttömmande anges* i artikel 1 i direktivet. [24]

19 — Se punkterna 35–38 i förevarande förslag till avgörande.

20 — Uttrycket kännetecken används i artiklarna 4 och 21 i den bulgariska lagen om skydd mot diskriminering. Begreppet egenskap används i skäl 23 och i artikel 4 i direktiv 2000/78, bland annat i fråga om funktionshinder.

21 — Se dom av den 11 april 2013, HK Danmark (C-335/11 och C-337/11, EU:C:2013:222, punkt 35), dom av den 18 december 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punkt 50), dom av den 21 maj 2015, SCMD (C-262/14, ej publicerad, EU:C:2015:336, punkt 18), och dom av den 28 juli 2016, Kratzer (C-423/15, EU:C:2016:604, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

22 — Artikel 13 EG (nu artikel 19 FEUF) som utgör den rättsliga grunden för direktivet ger gemenskapen befogenhet att ”vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.” Denna förteckning är således uttömmande. Se, bland annat, dom av den 17 juli 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punkterna 38 och 46), och dom av den 7 juli 2011, Agafiței m.fl. (C-310/10, EU:C:2011:467, punkt 35).

23 — Det ska erinras om att icke-diskrimineringsprincipen utgör en av unionsrättens allmänna principer. Se dom av den 11 juli 2006, Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456, punkt 56), och dom av den 18 december 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punkt 32).

24 — Se, bland annat, dom av den 17 juli 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punkt 46), dom av den 18 december 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punkt 36), och dom av den 21 maj 2015, SCMD (C-262/14, ej publicerad, EU:C:2015:336, punkterna 28 och 29).

54. Ett nytt särskiljande kriterium som, såsom i förevarande fall, typen av anställningsförhållande mellan en person med funktionshinder och arbetsgivaren, kan inte tilläggas till de uttömmande grunder enligt vilka all diskriminering är förbjuden enligt direktivet. Följaktligen omfattas en eventuell särbehandling av tjänstemän som är anställda inom offentliga organ och arbetstagare inom den offentliga eller den privata sektorn, som Petya Milkova utsattes för enligt beslutet om hänskjutande, inte av icke-diskrimineringsprincipen som kommer till uttryck i direktiv 2000/78. Det ska i detta avseende erinras om att domstolen redan har undantagit särbehandling på grund av den berörda personens tillhörighet till yrkeskategori från direktivets tillämpningsområde. [25]

55. Det ska preciseras att den omständigheten att den berörda parten är en person med funktionshinder enligt min mening inte räcker för att kunna tillämpa direktiv 2000/78 i förevarande fall. Domstolen har i detta avseende anfört att ”[t]illämpligheten av principen om likabehandling [i arbetslivet] … [som fastställs i direktivet] nämligen inte [är] beroende av att det är fråga om en bestämd personkategori [såsom personer med funktionshinder] utan av att det är fråga om en sådan grund som anges i artikel 1 i direktivet. [26]

56. Även om det har medgetts att räckvidden av direktiv 2000/78 med avseende på ovannämnda grunder inte ska tolkas restriktivt, reglerar dessa bestämmelser, enligt min mening, ändå enbart överträdelser av icke-diskrimineringsprincipen, som kommer till uttryck i direktivet som faktiskt, om än tillsammans med andra faktorer, [27] föranleds av en av de möjliga faktorer för diskriminering som anges i den uttömmande förteckningen i direktivet. Det förhåller sig emellertid inte på så sätt i förekommande fall, eftersom Petya Milkova, såsom den hänskjutande domstolen själv påpekat, inte har särbehandlats på grund av sitt funktionshinder, som är den enda av de grunder som anges i förteckningen som kan komma i fråga i förevarande fall, utan på grund av att hon var anställd som tjänsteman.

57. Det ska tilläggas att det lagstiftningsarbete som inleddes år 2008 för att förändra det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2000/78 inte föranleder en annan bedömning. [28] Unionslagstiftaren avsåg att utvidga genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ”även utanför arbetslivet”, [29] men inte att utöka förteckningen över de diskrimineringsgrunder som avses i direktivet på ett uttömmande sätt. Det ska härvid beaktas att förfarandet var detsamma vad gäller två andra direktiv om icke-diskriminering som också ligger till grund för förslaget till ändring. [30]

25 — Se dom av den 7 juli 2011, Agafiței m.fl. (C-310/10, EU:C:2011:467, punkterna 31–36), och dom av den 21 maj 2015, SCMD (C-262/14, ej publicerad, EU:C:2015:336, punkterna 25–31), där domstolen slog fast att direktiv 2000/78 inte avser diskriminering på grund av tillhörighet till yrkeskategori, såsom de berörda parternas pensionering eller arbetsplats. Se, analogt, beslut av den 7 mars 2013, Rivas Montes (C-178/12, ej publicerat, EU:C:2013:150, punkterna 43 och 44), av vilket det framgår att särbehandling av tillsvidareanställda och kontraktsanställda inte omfattas av den princip om icke-diskriminering som stadgas i ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP som återfinns som bilaga till direktiv 1999/70/EG om ovannämnda ramavtal (EGT L 175, 1999, s. 43).

26 — Se dom av den 17 juli 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punkt 38 och följande punkter), där domstolen påpekade att det inte framgår av bestämmelserna i direktiv 2000/78 att principen om likabehandling, som direktivet syftar till att säkerställa, ska vara begränsad till personer som själva har ett funktionshinder i den mening som avses i detta direktiv.

27 — I dom av den 17 juli 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punkt 43 och följande punkter), fann domstolen att uppsägning av en anställd utan funktionshinder kan omfattas av den personkrets som direktiv 2000/78 är tillämpligt på (*ratione personae*) och att det är styrkt att den anställde behandlats ogynnsamt i förhållande till en annan person som befinner sig i en jämförbar situation *på grund av att denne har ett barn med funktionshinder*, som han eller hon själv ger den huvudsakliga delen av den vård som barnet behöver.

28 — Se förslag till rådets direktiv av den 2 juli 2008 om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (KOM(2008) 426 slutlig, s. 2 och 7). Det ska påpekas att förslaget var föremål för nya diskussioner inom rådet i juni 2016.

29 — Nämligen på områden utanför arbetslivet, det vill säga socialt skydd, sociala förmåner, utbildning, tillgång till varor och tjänster och leveranser av allmänt tillgängliga varor och tjänster inklusive bostad (se skäl 9 och artikel 3 i förslaget till direktiv, KOM(2008) 426 slutlig, s. 14 och 19).

30 — Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (EGT L 180, 2000, s. 22), och rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (EUT L 373, 2004, s. 37), som även innehåller förbud mot diskriminering på de grunder som specifikt avses i deras rubriker.

58. Eftersom särbehandlingen i det nationella målet av arbetstagare med funktionshinder och tjänstemän med funktionshinder grundar sig på anställningsförhållandet mellan dessa två kategorier av utsatta arbetstagare och deras arbetsgivare och eftersom detta särskiljande kriterium inte återfinns i den uttömmande förteckningen över grunder för diskriminering som avses i artikel 1 i direktiv 2000/78, är direktivet enligt min mening inte tillämpligt i en sådan situation som den som gett upphov till det mål som anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen.

59. Det ska under dessa omständigheter konstateras att det inte finns någon anledning att tolka de bestämmelser i direktiv 2000/78 som avses i den andra och den tredje frågan. Följande synpunkter framförs således enbart för det fall att domstolen beslutar att företa den begärda tolkningen.

2. Stadgans eventuella inverkan i förevarande mål

60. Den hänskjutande domstolen har kort nämnt stadgan i skälen till sitt beslut, utan att emellertid klargöra i vilken utsträckning det unionsrättsliga instrumentet skulle kunna vara av betydelse med hänsyn till omständigheterna i målet vid den nationella domstolen. Den har inte framfört någon argumentation avseende den inverkan som en eller flera bestämmelser i direktivet kan ha i förevarande mål som för övrigt inte omfattas av de frågor som ställts. I de till domstolen ingivna yttrandena finns inte heller någon argumentation i detta avseende. [31]

61. Av fast rättspraxis framgår emellertid att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan, är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten och att domstolen måste förfoga över samtliga uppgifter som gör det möjligt att fastslå att den aktuella situationen omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten för att kunna uttala sig om tolkningen av bestämmelserna i stadgan. [32] Eftersom den hänskjutande domstolen inte har visat att de nationella bestämmelserna som kan reglera det nationella målet i sak [33] syftade till att direkt och specifikt genomföra unionsrättsliga bestämmelser i enlighet med artikel 51 i stadgan, [34] ska domstolen enligt min mening fastställa att det inte finns någon anledning att pröva huruvida nämnda bestämmelser är förenliga med grundläggande rättigheter i stadgan. [35]

31 — Den bulgariska regeringen har enbart hänvisat till artikel 26 i stadgan avseende ”[i]ntegrering av personer med funktionshinder i det avsnitt av yttrandet som har rubriken ”tillämpliga bestämmelser” medan det i motsvarande avsnitt i begäran om förhandsavgörande hänvisas till artiklarna 21 och 30 i stadgan som respektive avser ”[i]cke-diskriminering” och ”[s]kydd mot uppsägning utan saklig grund”.

32 — Se, bland annat, dom av den 13 juni 2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, punkterna 56 och 57).

33 — Nämligen artikel 333.1 punkt 3 jämförd med artikel 328.1 punkt 2 i den bulgariska arbetslagen och artikel 106.1 punkt 2 i lagen om tjänstemän, såsom de tolkats i bulgarisk rättspraxis.

34 — I nämnda artikel 51.1, i vilken ”tillämpningsområdet” för stadgan definieras, anges att bestämmelserna i stadgan ”riktar sig … till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten” och i artikel 52.2 föreskrivs att stadgan ”[inte] innebär … någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter”. Domstolen har i detta avseende slagit fast att ”[f]ör att fastställa om en nationell lagstiftning innebär en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51 i stadgan, kommer domstolen att pröva, bland annat, huruvida lagstiftningen syftar till att genomföra en unionsrättslig bestämmelse, lagstiftningens art och huruvida den eftersträvar andra mål än dem som omfattas av unionsrätten, även om den kan påverka unionsrätten indirekt, samt huruvida det finns några specifika unionsrättsliga bestämmelser på området eller några sådana bestämmelser som kan påverka detta” (dom av den 6 mars 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 25).

35 — Se, bland annat, dom av den 8 maj 2013, Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291, punkterna 40–43), dom av den 6 mars 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punkterna 20–33), och dom av den 10 juli 2014, Julián Hernández m.fl. (C-198/13, EU:C:2014:2055, punkterna 32–37).

62. För övrigt kan en eventuell tolkning av unionsrättsliga bestämmelser, i förevarande fall, de artiklar i direktiv 2000/78 som avses i den andra och den tredje tolkningsfrågan, mot bakgrund av bestämmelserna i stadgan, närmare bestämt artiklarna 20, 21, 26 eller 30,[36] endast företas inom ramen för de befogenheter domstolen tilldelats som här är beroende av direktivets materiella tillämpningsområde. De bestämmelser i stadgan som eventuellt åberopats kan inte i sig grunda någon sådan behörighet för domstolen att pröva en rättslig situation som inte omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten.[37]

63. Det ska påpekas att en princip som förbjuder all form av diskriminering av personer med funktionshinder kan utläsas mellan raderna i beslutet om hänskjutande. Det ska i detta avseende erinras om att när en fråga har ställts till domstolen rörande tolkningen av den allmänna principen om icke-diskriminering på grund av ålder som fastställs i artikel 21 i stadgan och konkretiseras i direktiv 2000/78,[38] har denna fråga prövats uteslutande mot bakgrund av direktivet,[39] särskilt i mål mellan en enskild och en nationell myndighet, såsom är fallet här. Samma ståndpunkt kan logiskt sett intas när det gäller principen om icke-diskriminering på grund av funktionshinder som likaså fastställs i artikel 21 i stadgan och konkretiseras i direktiv 2000/78.

64. Eftersom sistnämnda, enligt min mening, inte är tillämpligt under sådana omständigheter som de i det nationella målet där den aktuella särbehandlingen grundar sig på ett annat kriterium än de som på ett uttömmande sätt anges i artikel 1, såsom redan anförts ovan,[40] anser jag att bestämmelserna i ovannämnda direktiv i förevarande mål inte kan tolkas mot bakgrund av bestämmelserna i stadgan.

65. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag i första hand att det saknas anledning att tolka artiklarna 4 och 7 i direktiv 2000/78 i förevarande mål. En sådan tolkning kan inte ens företas mot bakgrund av bestämmelserna i stadgan. Jag vill jag dock framföra några alternativa anmärkningar för det fall att domstolen inte är av samma uppfattning.

36 — I artikel 20 föreskrivs att ”[a]lla människor är lika inför lagen”, i artikel 21.1 att ”[a]ll diskriminering på grund av bland annat … funktionshinder … ska vara förbjuden”, i artikel 26 att ”[u]nionen erkänner och respekterar rätten för personer med funktionshinder att få del av åtgärder som syftar till att säkerställa deras oberoende, sociala och yrkesmässiga integrering och deltagande i samhällslivet” och i artikel 30 att ”[v]arje arbetstagare har rätt till skydd mot uppsägning utan saklig grund, i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis”.

37 — Se, bland annat, dom av den 8 maj 2013, Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291, punkt 40), och dom av den 10 juli 2014, Julián Hernández m.fl. (C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 32 och där angiven rättspraxis), och beslut av den 23 februari 2016, Garzón Ramos och Ramos Martín (C-380/15, ej publicerat, EU:C:2016:112, punkt 25).

38 — I dom av den 19 april 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punkterna 23 och 24), anförde domstolen att ”[*e*]*ftersom direktiv 2000/78* inte i sig fastställer den allmänna principen om förbud mot diskriminering på grund av ålder utan *endast konkretiserar denna princip såvitt gäller frågor som rör arbetslivet, ger direktivet inte ett mera vidsträckt skydd än vad principen ger*. Genom direktivet har unionslagstiftaren avsett att *fastställa en mera precis ram som syftar till att underlätta det konkreta genomförandet av principen om likabehandling* och särskilt fastställa olika möjligheter till undantag från denna princip genom en tydligare definition av deras tillämpningsområde”. Domstolen anförde vidare att ”*[f]för att [nämnda princip] … ska vara tillämplig* på en situation såsom den som är aktuell i det nationella målet, *måste denna situation omfattas av det diskrimineringsförbud som uppställs i* direktiv 2000/78” (min kursivering).

39 — Se, bland annat, dom av den 11 november 2014, Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359, punkterna 23 och 24), dom av den 13 november 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, punkt 25), dom av den 21 januari 2015, Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, punkterna 16 och 17), och dom av den 2 juni 2016, C (C-122/15, EU:C:2016:391, punkterna 18 och 28–30).

40 — Se punkt 51 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande.

3. Alternativ tolkning av bestämmelserna i direktiv 2000/78

66. Det ska till att börja med påpekas att den bulgariska regeringen i sitt yttrande ägnade långa utläggningar åt artikel 2.5 i direktiv 2000/78[41] till stöd för argumentationen att en lagstiftning som den i det aktuella nationella målet är tillåten mot bakgrund av denna bestämmelse.[42] Eftersom den hänskjutande domstolen emellertid inte har ställt någon specifik fråga till domstolen avseende tolkningen av denna bestämmelse,[43] vare sig i de frågor som den hänskjutit till domstolen eller i skälen till sitt beslut om hänskjutande, och inte heller har inkommit med några uppgifter i detta avseende, inte ens implicit,[44] anser jag att det inte är nödvändigt att jag enbart i andra hand uttalar mig i denna fråga. Det ska endast noteras att nämnda artikel 2, såsom den bulgariska regeringen medgett, har tolkats restriktivt i domstolens rättspraxis, eftersom bestämmelsen utgör ett undantag från principen om förbud mot diskriminering.[45]

67. Vad gäller artikel 4 i direktiv 2000/78 som uttryckligen anges i den andra tolkningsfrågan, bör noteras att den hänskjutande domstolen inte har gett någon förklaring till varför det krävs att domstolen tolkar denna bestämmelse för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra den tvist som anhängiggjorts vid den.[46] Det är enbart den bulgariska regeringen som har framför synpunkter avseende punkt 1 i denna artikel inom ramen för vilka den har erinrat om att domstolen har slagit fast att dessa bestämmelser ska tolkas restriktivt, eftersom de medger undantag från principen om icke-diskriminering,[47] och har anfört att den aktuella nationella lagstiftningen är tillåten enligt nämnda punkt.[48]

68. För min del har jag med hänsyn till omständigheterna i målet vid den nationella domstolen svårt att se hur en tillämpning av artikel 4 i direktiv 2000/78 kan vara möjlig i förevarande mål och således hur en tolkning av denna bestämmelse kan vara nödvändig med hänsyn till saken i målet. Enligt denna artikel kan det anses att särbehandling inte utgör 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”.[49] Den här aktuella bulgariska lagstiftningen medför emellertid en särbehandling på så sätt att den ger arbetstagare men inte tjänstemän ett särskilt skydd, men den kännetecknas av att den även är tillämplig på arbetstagare som är anställda inom den offentliga sektorn vilka således kan utföra samma yrkesverksamhet som

41 — Enligt artikel 2.5 ska direktiv 2000/78 ”inte påverka de åtgärder som föreskrivs i nationell lagstiftning och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för den allmänna säkerheten, ordningens bevarande, förebyggande av brott samt skydd för hälsa och andra personers fri- och rättigheter”.

42 — Den bulgariska regeringen har, bland annat, gjort gällande att ”den stabilitet som föreskrivs i lagen om tjänstemän för deras anställningsförhållanden säkerställer att uppdrag inom den offentliga tjänsten kan fullgöras på ett effektivt och förutsebart sätt i samhällets intresse och för att upprätthålla den allmänna ordningen”.

43 — Det stämmer, såsom regeringen anfört, att den andra tolkningsfrågan har ställts till domstolen för att få klarhet i huruvida ”artikel 4 och övriga bestämmelser i … direktiv [2000/78] … [utgör] hinder” mot en sådan lagstiftning. Jag anser dock att uttrycket huvudsakligen avser tolkningen av artikel 4 mot bakgrund av andra bestämmelser i samma direktiv.

44 — Domstolen ska utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har tillhandahållit, särskilt skälen för begäran om förhandsavgörande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (bland annat, dom av den 1 oktober 2015, Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, punkt 34, och dom av den 29 september 2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, punkt 43). Jag anser dock att det i förevarande fall saknas uppgifter utifrån vilka det kan avgöras att artikel 2.5 i direktivet behöver tolkas.

45 — Se, bland annat, dom av den 12 december 2013, Hay (C-267/12, EU:C:2013:823, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

46 — Enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler är det emellertid nödvändigt att den nationella domstolen ger en viss förklaring till att den begär tolkning av just dessa regler i unionsrätten och till vilket samband den anser att det finns mellan dessa bestämmelser och de nationella bestämmelser som är tillämpliga i målen vid den nationella domstolen (se, bland annat, dom av den 10 mars 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punkt 115, och dom av den 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkterna 19 och 20).

47 — Se dom av den 13 november 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

48 — Den bulgariska regeringen har i detta avseende grundat sitt resonemang på ”det skydd som föreskrivs i lagen om tjänstemän” för de rättigheter som tillkommer människor med funktionshinder” och på ”behovet av att garantera de nödvändiga förutsättningarna för att den offentliga förvaltningen ska kunna fullgöra sina uppdrag på ett effektivt och förutsebart sätt i samhällets intresse”.

49 — Min kursivering. I skäl 17 i direktiv 2000/78 anges att direktivet ”[inte] innebär … något krav på att anställa, befordra, utbilda eller ge fortsatt anställning åt en person som saknar kompetens eller förmåga eller som inte står till förfogande för att utföra den aktuella tjänstens grundläggande uppgifter eller följa en given utbildning”.

tjänstemän. Det här aktuella särskiljande kriteriet hänför sig således inte till en ”egenskap” som ”har samband med någon av de grunder som anges i artikel 1 i direktiv 2000/78” och som ”utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav”, i enlighet med de villkor för tillämpning av artikel 4 som fastställts i domstolens rättspraxis. [50]

69. Innehållet i denna artikel 4, såsom den tolkats i domstolens tidigare domar, ger inte under några omständigheter stöd för att anse att en sådan nationell lagstiftning är oförenlig med unionsrättens krav.

70. Den hänskjutande domstolen har med avseende på artikel 7 i direktiv 2000/78 som är föremål för den tredje tolkningsfrågan anfört att ”det … inte [är] klargjort i vilken utsträckning de bestämmelser som Republiken Bulgarien har antagit, vilka utgör särskilda åtgärder för att skydda människor med funktionsnedsättningar, men som emellertid endast gäller för arbetstagare, om de även skulle gälla i offentlig tjänst, skulle utgöra en tillåten positiv åtgärd i den mening som avses i artikel 7 i [nämnda] direktiv”.

71. Det ska i detta avseende påpekas att det i artikel 7.1 anges att ”principen om likabehandling inte [får] 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” ”[i] syfte att säkerställa full jämlikhet i yrkeslivet”. [51] Artikel 7.2 bekräftar att det är möjligt att vidta positiva åtgärder särskilt till förmån för personer med funktionshinder, [52] när sådana åtgärder syftar till skydda hälsan och säkerheten på arbetsplatsen för dessa personer eller bidra till att de blir delaktiga i arbetslivet. [53]

72. Genom dessa bestämmelser bevaras medlemsstaternas suveränitet [54] och sistnämnda ges enligt nämnda bestämmelser en möjlighet och inte en skyldighet att vidta åtgärder för att avhjälpa förekommande bristande jämställdhet. Såsom påpekats inom ramen för förarbetena till direktiv 2000/78 [55] ”[är l]ikabehandling kanske i sig inte … tillräckligt om det inte leder till verklig jämlikhet” [56] och ”kan också innebära att man medger vissa grupper särskilda rättigheter”. [57]

50 — Se dom av den 13 september 2011, Prigge m.fl. (C-447/09, EU:C:2011:573, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

51 — Se även skäl 26 i direktiv 2000/78.

52 — I dom av den 17 juli 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punkterna 40 och 42), anförde domstolen att det är fråga om ”bestämmelser avseende åtgärder för positiv diskriminering till förmån för den funktionshindrade personen”.

53 — Av artikel 2.2 ii) i direktiv 2000/78 framgår att sådana åtgärder som vidtas till förmån för personer med funktionshinder inte utgör indirekt diskriminering.

54 — Det verkar som att sistnämnda enligt artikel 7 i direktiv 2000/78 undantas från positiva diskrimineringsåtgärder med avseende på vilka det i skäl 27 erinras om att ”[r]ådet fastställde i sin rekommendation [86/379] … en vägledande ram, i vilken det ges exempel på positiva åtgärder för att främja anställning och utbildning av personer med funktionshinder”.

55 — Se de förklaringar som kommissionen lämnat angående artikel 6 (nu artikel 7) i det förslag som ledde till antagandet av direktiv 2000/78 (KOM(1999) 565 slutlig), där det hänvisas till domstolens rättspraxis avseende positiv särbehandling av kvinnor (se, i detta avseende, bland annat, dom av den 11 november 1997, Marschall, C-409/95, EU:C:1997:533, punkt 28 och där angiven rättspraxis, och dom av den 28 mars 2000, Badeck m.fl., C-158/97, EU:C:2000:163, punkt 23).

56 — I sitt förslag om ändring av direktiv 2000/78 (KOM(2008) 426 slutlig, s. 10) erinrade kommissionen att det ofta förhåller sig på det sättet ”att formella bestämmelser i vissa fall inte leder till lika rättigheter och lika möjligheter i praktiken” och framhöll att motsvarande bestämmelser om ”positiv särbehandling” finns i alla artikel 13-direktiv (nu artikel 19 FEUF) som avser icke-diskriminering.

57 — Det har också påpekats att ”positiv särbehandling inte gör det möjligt att uppnå formell jämlikhet, som ’innebär likabehandling av individer som tillhör olika grupper’, utan faktisk jämlikhet, som innebär jämlikhet mellan grupper, det vill säga kollektiv jämlikhet (se under samordning av Martin, D., Morsa, M., Gosseries, P., och Buelens, J., *Droit du travail européen: questions spéciales*, Larcier, Bruxelles, 2015, s. 539).

73. I likhet med den bulgariska regeringen och kommissionen anser jag att det, förutsatt att domstolen anser att den lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen omfattas av tillämpningsområdet för artikel 7 i direktiv 2000/78, särskilt punkt 2 i den bestämmelsen, såsom regeringen anfört,[58] inte finns något i dessa bestämmelser som tyder på att en medlemsstat inte kan begränsa de åtgärder som den vidtagit för att skydda hälsan till att omfatta en bestämd grupp av personer, i förevarande fall arbetstagare.[59]

74. Jag anser följaktligen i andra hand att, för det fall att domstolen beslutar sig för att tolka artiklarna 4 och 7 i direktiv 2000/78, dessa bestämmelser ska tolkas på så sätt att de inte utgör hinder mot en sådan lagstiftning.

C – *Den begränsade inverkan av bestämmelserna i Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (första frågan)*

1. Den första frågans ordalydelse

75. För det första verkar det som om den första frågan om huruvida ”artikel 5.2 i … [FN-konventionen] … [medger] ett fastställande i [en nationell] lag [som den i målet vid den nationella domstolen]” utgör en begäran om tolkning av en bestämmelse som varken omfattas av unionens primärrätt eller sekundärrätt. En sådan tolkning faller emellertid utanför domstolens behörighet enligt artikel 267.1 FEUF.

76. Av skälen till beslutet om att begära förhandsavgörande framgår emellertid att frågan motiveras av nödvändigheten av en tolkning av direktiv 2000/78 i enlighet med FN-konventionen, med hänsyn till domstolens praxis.[60] Enligt den hänskjutande domstolen krävs enligt FN-konventionen, särskilt enligt artikel 5.2,[61] ”ett rättvist och effektivt rättsligt skydd mot varje *diskriminering* av personer med funktionsstörningar, *oberoende av vilken slags funktionsstörning det är frågan om. Detta gäller inte enbart på grundval av vissa skyddsvärda egenskaper som har fastställts i Europeiska unionens sekundärrätt*”.[62]

77. Den första frågan ska således tolkas på så sätt att den hänskjutande domstolen därmed vill få klarhet i huruvida en tolkning av direktiv 2000/78 mot bakgrund av FN-konventionen gör det möjligt att slå fast att unionsrätten utgör hinder mot en sådan lagstiftning som den i målet vid den nationella domstolen, eftersom den medför en särbehandling av en arbetstagare och en tjänsteman som har samma typ av funktionshinder, trots att det särskiljande kriterium som fastställts i lagstiftningen inte avser funktionshinder utan skillnader i anställningsförhållandet mellan dessa två kategorier av personer med funktionshinder och deras arbetsgivare, och trots att det sistnämnda kriteriet inte återfinns i den förteckning över förbjudna diskrimineringsgrunden som upprättats på ett uttömmande sätt i artikel 1 i nämnda direktiv.

58 — Det ska i detta avseende emellertid erinras om att de aktuella bestämmelserna i den bulgariska lagstiftningen syftar till att skydda arbetstagare som lider av en av de sjukdomar som avses i dessa bestämmelser och inte specifikt personer med funktionshinder som sådana (se punkterna 17 och 18 och fotnot 4 i förevarande förslag till avgörande).

59 — Se ovan punkt 35 i förevarande förslag till avgörande.

60 — Den hänskjutande domstolen har i detta avseende uttryckligen hänvisat till dom av den 18 mars 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159).

61 — Enligt punkt 2 i nämnda artikel ska ”[k]onventionsstaterna … [inte enbart] förbjuda all diskriminering på grund av funktionsnedsättning [utan även] … *garantera personer med funktionsnedsättning lika och effektivt rättsligt skydd mot diskriminering på alla grunder*” (min kursivering).

62 — Min kursivering.

78. Det ska redan nu anföras att behovet av omformulering[63] även gäller den del av den fjärde frågan där det hänvisas till ”iakttagandet av de folkrättsliga … bestämmelserna”, varigenom den hänskjutande domstolen, trots att den inte närmare har preciserat sin begäran i detta avseende, enligt min mening närmare bestämt tycks avse FN-konventionen och den inverkan som skyldigheten att följa den texten har i fråga om de åtgärder som ska vidtas för att undanröja en eventuell diskriminering under sådana omständigheter som i målet vid den domstolen.[64]

2. Den begränsade omfattningen av inverkan av FN-konventionen med avseende på unionsrätten

79. Den bulgariska regeringen har i sitt skriftliga svar på de frågor som domstolen ställt anfört att det av artikel 5.2 och 5.4 jämförd med artikel 27.1 g och h[65] och artikel 4.1 d och e[66] i FN-konventionen framgår att det i sistnämnda görs en skillnad mellan de skyldigheter som åligger en stat vad gäller de rättigheter som tillkommer personer med funktionshinder inom den offentliga sektorn och deras skyldigheter vad avser de rättigheter som tillkommer samma kategori av personer inom den privata sektorn och att ett sådant särskiljande kriterium således kan föreskrivas i de nationella bestämmelserna.[67] Den bulgariska regeringen har anfört att den bulgariska lagstiftningen, med hänsyn till de särdrag som tjänstemännens anställningsförhållande företer,[68] inte skapar det rättsliga tomrum som krävs för att kunna tillämpa denna skyddsåtgärd analogt på sistnämnda i de fall som föreskrivs i artikel 106.1 punkt 2 i lagen om tjänstemän.

80. Kommissionen har i sitt skriftliga yttrande anfört att det på grund av den omständigheten att bestämmelserna i den aktuella nationella lagstiftningen inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2000/78 och i avsaknad av andra tillämpliga unionsbestämmelser, ankommer på den berörda medlemsstaten, nämligen Republiken Bulgarien, att säkerställa att kraven i FN-konventionen, som Republiken Bulgarien i egenskap av part i konventionen måste beakta, iakttas.

81. Jag vill i detta avseende, i likhet med den bulgariska regeringen och kommissionen, erinra om att domstolen redan vid flera tillfällen har slagit fast att bestämmelserna i FN-konventionen utgör en integrerad del av unionens rättsordning[69] när konventionen har trätt i kraft,[70] eftersom Europeiska unionen har godkänt konventionen.

63 — Det ska erinras om att domstolen enligt fast rättspraxis har möjlighet att omformulera de frågor som har ställts till den för att ge den nationella domstolen ett användbart svar, så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den (bland annat, dom av den 17 januari 2013, Hewlett-Packard Europe, C-361/11, EU:C:2013:18, punkt 35).

64 — Se även punkt 96 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande.

65 — I punkterna g och h anges att parterna i denna konvention ska vidta ändamålsenliga åtgärder för att bland annat ”anställa personer med funktionsnedsättning i den offentliga sektorn” och ”främja anställning av personer med funktionsnedsättning inom den privata sektorn”.

66 — I punkterna d och e föreskrivs att parterna i denna konvention åtar sig att bland annat ”säkerställa att myndigheter och offentliga institutioner handlar i enlighet med [denna]” och att ”vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att avskaffa diskriminering på grund av funktionsnedsättning från alla personers, organisationers och enskilda företags sida”.

67 — Jag vill, i detta avseende, inledningsvis invända att det är fel att anse att den diskriminering som är aktuell i målet vid den nationella domstolen grundar sig på en åtskillnad mellan personer med funktionshinder som är verksamma inom den offentliga sektorn och de som är anställda inom den privata sektorn (se även punkt 38 i förevarande förslag till avgörande).

68 — Den bulgariska regeringen har i sitt skriftliga yttrande avseende den *första frågan* framfört argumentet att tjänstemännens situation inte är jämförbar med arbetstagarnas situation och därav dragit slutsatsen att ”det inte är nödvändigt att pröva de andra frågorna”. Det ska i detta avseende enbart påpekas att testet av huruvida situationen för berörda kategorier av personer är jämförbar är relevant vid prövningen om det föreligger en direkt diskriminering i förevarande fall i den mening som avses i artikel 2.2 a i direktiv 2000/78. Dessa argument är emellertid utan verkan och behöver enligt min mening följaktligen inte prövas, eftersom jag anser att direktivet inte ens är tillämpligt i ett sådant mål som det vid den nationella domstolen.

69 — Till skillnad från bestämmelser i internationella avtal i vilka unionen inte är part, såsom Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som antogs den 16 december 1966 av FN:s generalförsamling (se dom av den 28 juli 2016, Conseil des ministres, C-543/14, EU:C:2016:605, punkt 23).

70 — Se, bland annat, dom av den 11 april 2013, HK Danmark (C-335/11 och C-337/11, EU:C:2013:222, punkt 30), dom av den 18 mars 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punkt 73), och dom av den 22 maj 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punkt 68).

82. Tvärtemot vad Petya Milkova hävdat i sitt skriftliga svar på domstolens frågor,[71] framgår av fast rättspraxis att de skyldigheter som framgår av konventionen riktar sig till konventionsstaterna och eftersom bestämmelserna i FN-konventionen, till sitt fullgörande eller sina verkningar är beroende av att konventionsstaterna vidtar ytterligare rättsakter,[72] är de till sitt innehåll inte ovillkorliga och tillräckligt precisa och saknar därmed direkt effekt inom unionsrätten.[73]

83. Domstolen har anfört att direktiv 2000/78 i tillägget till bilaga II till beslut 2010/48 anges bland ”de unionsrättsakter som avser frågor som omfattas av FN-konventionen”, särskilt med avseende på ”självständigt boende och social integration, arbete och sysselsättning”. Såsom den bulgariska regeringen anfört i sitt skriftliga yttrande drog domstolen härav slutsatsen att FN-konventionen därför kan åberopas vid tolkningen av direktiv 2000/78, vilket så långt som möjligt ska tolkas i överensstämmelse med denna konvention på grund av att av unionen ingångna internationella avtal har företräde framför sekundärrätten.[74]

84. Efter unionens ratificering av FN-konventionen ändrade domstolen sin definition av begreppet funktionshinder i den mening som avses i direktiv 2000/78 genom att överta den terminologi som används i artikel 1 andra stycket i nämnda konvention[75] och definierade begreppet rimliga anpassningsåtgärder i den mening som avses i artikel 5 i direktivet[76] med beaktande av ordalydelsen i artikel 2 fjärde stycket i FN-konventionen.[77]

85. Jag anser emellertid att det i förevarande mål inte finns anledning att tolka direktiv 2000/78 mot bakgrund av FN-konventionen, eftersom det nationella målet enligt min mening inte omfattas av direktivets tillämpningsområde av ovan anförda skäl.[78] Följande överväganden görs således enbart i andra hand för fullständighetens skull.

3. Alternativ tolkning av direktiv 2000/78 mot bakgrund av FN-konventionen

86. Den hänskjutande domstolen har genom sin första fråga anmodat domstolen att fastställa om det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2000/78 kan tolkas extensivt med hänsyn till innehållet i artikel 5.2 i FN-konventionen.[79]

71 — Enligt Petya Milkova är artikel 5.2 i FN-konventionen enligt vilken personer med funktionsnedsättning garanteras lika och effektivt rättsligt skydd mot diskriminering på alla grunder tillämplig, eftersom det i denna bestämmelse fastställs skyldigheter som är tillräckligt klara, precisa och ovillkorliga, och att därav slutsatsen kan dras att det krävs en ändring av den bulgariska lagen om tjänstemän.

72 — Vad gäller Europeiska unionen innehåller bilaga II till direktiv 2010/48 en förklaring om omfattningen av unionens behörighet med avseende på frågor som regleras av FN-konventionen och ett tillägg som innehåller en förteckning över unionsrättsakter som avser frågor som omfattas av FN-konventionen.

73 — Detta internationella avtal har formen av en programförklaring för konventionsstaterna, vilket bland annat innebär att en prövning av giltigheten av en unionsrättsakt, såsom direktiv 2000/78, mot bakgrund av FN-konventionen inte är möjlig. Se dom av den 18 mars 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punkterna 85–90), och dom av den 22 maj 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punkt 69).

74 — Se, bland annat, dom av den 11 april 2013, HK Danmark (C-335/11 och C-337/11, EU:C:2013:222, punkterna 29, 31 och 32), dom av den 18 mars 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punkterna 72, 74 och 75), och dom av den 22 maj 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punkterna 68 och 70).

75 — Se, bland annat, dom av den 11 april 2013, HK Danmark (C-335/11 och C-337/11, EU:C:2013:222, punkterna 36–39), dom av den 18 december 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punkt 53), och dom av den 26 maj 2016, Invamed Group m.fl. (C-198/15, EU:C:2016:362, punkt 33), och generaladvokaten Bots förslag till avgörande i målet Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:371, punkt 40 och där angiven rättspraxis). I sin ”rapport om tillämpningen 2014 av [stadgan]” (COM(2015) 191 final, s. 14), påpekade kommissionen också att ”[t]rots att stadgan inte innehåller någon juridisk skyldighet att tolka bestämmelser i enlighet med FN:s fördrag hänvisar domstolen till FN-instrument vid tolkningen av EU lagstiftningens rättigheter” och särskilt Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

76 — Enligt artikel 5 ska arbetsgivaren vidta de åtgärder som behövs bland annat för att göra det möjligt för en person med funktionshinder att få tillträde till, delta i eller göra karriär i arbetslivet, såvida sådana åtgärder inte medför en oproportionerlig börda för arbetsgivaren.

77 — Se dom av den 11 april 2013, HK Danmark (C-335/11 och C-337/11, EU:C:2013:222, punkt 48 och följande punkter), och dom av den 4 juli 2013, kommissionen/Italien (C-312/11, ej publicerad, EU:C:2013:446, punkt 58).

78 — Se punkt 44 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande.

79 — I detta avseende, se punkterna 76 och 77 i förevarande förslag till avgörande.

87. Kommissionen har i sitt skriftliga svar på de frågor som domstolen ställt anfört att artikel 5.2 i fråga om funktionshinder har till syfte att klargöra principen om likabehandling och icke-diskriminering, som fastställs i punkt 1 i samma artikel. Kommissionen anförde att bestämmelsen inte ger ett mer omfattade skydd än det som redan tillerkänns i artiklarna 2 och 5 i direktiv 2000/78.[80] Den gjorde dessutom gällande att principen om att ”[personer med funktionsnedsättning ska ges] lika och effektivt rättsligt skydd mot diskriminering på alla grunder” som föreskrivs i punkt 2 enbart är tillämplig när diskrimineringen grundar sig på funktionshinder, vilket enligt kommissionen inte är fallet i förevarande mål.

88. För min del skulle jag vilja påpeka att det såväl av artikel 2[81] som av artikel 4[82] i FN-konventionen framgår att denna specifikt förbjuder all *diskriminering på grund av funktionsnedsättning*.[83] Detsamma gäller särskilt[84] artikel 27 i FN-konventionen där det i punkt 1 a anges att ”diskriminering på grund av funktionsnedsättning med avseende på alla frågor som gäller … yrkesverksamhet” är förbjuden, inklusive ”bibehållande av anställning”, vilket omfattar ett eventuellt skydd vid uppsägning av ett anställningsförhållande. Den skillnad i behandling som bestämmelserna i den bulgariska lagstiftning som är aktuell i det nationella målet leder till, grundar sig emellertid på anställningsförhållandet och inte på Petya Milkovas funktionshinder.

89. För övrigt anser jag att syftet med FN-konventionen *inte* är att garantera *likabehandling mellan alla kategorier av personer med funktionshinder*, utan mellan personer med funktionshinder och personer som inte har permanent nedsatt arbetsförmåga. Av ett stort antal bestämmelser i nämnda konvention framgår att denna syftar till att främja *att personer med funktionshinder behandlas på samma villkor ”som andra”*.[85] Den externa utgångspunkten för jämförelse[86] förekommer i artikel 1.2 i konventionen i vilken föremålet för konventionen anges och särskilt vad som avses med begreppet personer med funktionsnedsättning i vilken det uttryckligen anges att dessa ska ha rättigheter ”på lika villkor som andra”.[87] En variant återfinns i artikel 7, där det hänvisas till ”lika möjligheter som andra barn”.[88] I artikel 2 i FN-konventionen definieras uttrycket diskriminering på grund av funktionsnedsättning med hänvisning till att personer med funktionsnedsättning ska komma i åtnjutande av nämnda rättigheter och friheter ”på samma villkor som andra”.[89] Sistnämnda uttryck

80 — Artiklarna 2 och 5 avser respektive ”[b]egreppet diskriminering” och ”rimliga anpassningsåtgärder för personer med funktionshinder”.

81 — I vilken enbart ”diskriminering av en person *på grund av funktionsnedsättning*” definieras (min kursivering).

82 — Enligt artikel 4.1 första meningen ”[åtar sig k]onventionsstaterna … att säkerställa och främja fullt förverkligande av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning utan *diskriminering* av något slag *på grund av funktionsnedsättning*” (min kursivering). Detta synsätt bekräftas i punkt e.

83 — Trots att andra potentiella diskrimineringsgrunder anges i vissa bestämmelser i nämnda konvention (se, bland annat, skälen p och s samt artikel 8.1 b).

84 — Se även, bland annat, skäl h, artikel 25 första stycket, och artikel 28.1 och 28.2 i nämnda konvention.

85 — Vissa bestämmelser i förslaget till konventionen (se bilaga I till rapporten från den särskilda arbetsgruppen vid den särskilda kommittén som hade i uppdrag att upprätta den aktuella konventionen, som offentliggjordes den 27 januari 2004, UN Doc. A/AC.265/2004/WG.1) innehöll formuleringen ”på samma villkor”, som inte är lika uttrycklig som forumleringen i den slutliga texten. Det förhöll sig på så sätt vad gäller artiklarna 1 och 7.2 och artiklarna 18, 21 och 24 i nämnda förslag. Däremot anfördes i artiklarna 9, 13 och 14 ”på samma villkor *som andra*” (min kursivering).

86 — Den ”relativa karaktären” av rätten till likabehandling som föreskrivs i nämnda konvention framhölls av Waddiangton, L., ”Equal to the Task? Re-Examining EU Equality Law in the Light of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, *European Yearbook of Disability Law, volym 4*, under samordning av Quinn, G., Waddington, L., och Flynn, E., band 4, 2013, Intersentia, Cambridge, s. 177.

87 — En motsvarande definition av detta begrepp återfinns i punkt e i ingressen till nämnda konvention.

88 — Se även punkt r i ingressen till nämnda konvention.

89 — ”*Diskriminering på grund av funktionsnedsättning* betyder varje *åtskillnad*, undantag eller inskränkning på grund av funktionsnedsättning som har till syfte eller verkan att inskränka eller omintetgöra erkännande, åtnjutande eller utövande *på samma villkor som andra* av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter” (min kursivering).

återfinns i en lång rad artiklar i nämnda konvention som avser rättigheter för personer med funktionsnedsättning som konventionen avser att främja, skydda och garantera ett fullt och rättvist åtnjutande av [90] och, vad gäller det förevarande fallet i artikel 27, avseende arbete och sysselsättning. [91]

90. En motsvarande formulering återfinns i domstolens domar beträffande begrepp i direktiv 2000/78 som tolkades i överensstämmelse med bestämmelserna i FN-konventionen, såsom begreppen funktionshinder och rimliga anpassningsåtgärder. Domstolen har i detta avseende vid flera tillfällen hänvisat till att hinder ”kan motverka den [funktionsnedsatta personens] berördes fulla och verkliga deltagande i arbetslivet *på lika villkor som andra arbetstagare*” [92] och inte till att olika kategorier av personer med funktionshinder ska ha lika möjligheter. Det verkar som om unionen ratificerat konventionen i linje därmed. [93]

91. Jag anser således att bestämmelserna i FN-konventionen inte kan omfatta en sådan situation som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen och att en tolkning av direktiv 2000/78 i överensstämmelse med dessa bestämmelser inte under några omständigheter kan leda till att den uttömmande karaktären av de diskrimineringsgrunder som anges i artikel 1 i nämnda direktiv ifrågasätts, [94] på så sätt att grunden rörande skillnader mellan de olika typerna av anställningsförhållanden mellan de två kategorierna av personer med funktionshinder och deras arbetsgivare kan tilläggas.

92. Om domstolen i förevarande fall följaktligen skulle finna det nödvändigt att tolka direktiv 2000/78 i enlighet med FN-konventionen, innebär ovannämnda överväganden enligt min mening att begreppet diskriminering på grund av funktionshinder i den mening som avses i direktivet ska definieras som att det avser de fall där personer med funktionshinder behandlas mindre gynnsamt än eller särskilt missgynnas i förhållande till ”*andra*”, det vill säga personer som inte har denna egenskap men som för övrigt befinner sig i en situation som är jämförbar med den situationen i vilken förstnämnda befinner sig. Likaledes ska ”principen om likabehandling” vid tillämpningen av detta direktiv med avseende på personer med funktionshinder tolkas på så sätt att den syftar till att säkerställa likabehandling för denna grupp personer och de personer som inte har permanent nedsatt arbetsförmåga.

93. Slutligen vill jag särskilt vad gäller förevarande fall påpeka att det inte framgår av någon bestämmelse i FN-konventionen att konventionsstaterna har skyldighet att säkerställa att en person med funktionshinder så långt det är möjligt får behålla sin tjänst när denna dragits in, vilket innebär att Petya Milkova skulle kunna åtnjuta en gynnsammare behandling än vad hon begärt.

90 — Det rör sig om artikel 9 avseende tillgänglighet, artikel 10 avseende rätten till liv, artikel 12 avseende likhet inför lagen, artikel 13 avseende tillgång till rättssystemet, artikel 14 avseende frihet och personlig säkerhet, artikel 15 avseende rätten att inte utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, artikel 17 avseende skydd för den personliga integriteten, artikel 18 avseende rätten till fri rörlighet och till medborgarskap, artikel 19 avseende rätten att leva självständigt och att delta i samhället, artikel 21 avseende yttrandefrihet och åsiktsfrihet samt tillgång till information, artikel 22 avseende respekt för privatlivet, artikel 23 avseende respekt för hem och familj, artikel 24 avseende utbildning, artikel 29 avseende deltagande i det politiska och offentliga livet och artikel 30 avseende deltagande i kulturliv, rekreation, fritidsverksamhet och idrott.

91 — Ordalydelsen i artikel 27.1 återges i utdrag i punkt 9 i förevarande förslag till avgörande. I artikel 27.2 anges följande: ”Konventionsstaterna ska säkerställa att personer med funktionsnedsättning … de *på samma villkor som andra* är skyddade från att utföra tvångsarbete eller annat påtvingat arbete” (min kursivering).

92 — Min kursivering. Se, bland annat, dom av den 11 april 2013, HK Danmark (C-335/11 och C-337/11, EU:C:2013:222, punkterna 38, 41, 47 och 54), dom av den du 4 juli 2013, kommissionen/Italien (C-312/11, ej publicerad, EU:C:2013:446, punkterna 56 och 59), dom av den 18 mars 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punkterna 76 och 80), och dom av den 18 december 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punkterna 53, 59 och 60).

93 — I kommissionens pressmeddelande avseende ratificering (meddelande av den 5 januari 2011, IP/11/4), anges att FN-konventionen ”förpliktar parterna att säkerställa att personer med funktionshinder kan utöva sina rättigheter fullt ut *på samma villkor som andra*” (min kursivering).

94 — Se punkt 51 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande.

94. Även om artikel 5.2 i FN-konventionen avser sådana fall som inte omfattas av direktiv 2000/78, saknar detta, vilket tycks vara den hänskjutande domstolen uppfattning, enligt min mening betydelse, eftersom bestämmelserna i FN-konventionen inte är direkt tillämpliga inom unionsrätten [95] och de kan således enbart inverka på nämnda direktiv genom en tolkning i överenstämmelse med bestämmelserna i detta i vilka dess tillämpningsområde definieras.

95. Sammanfattningsvis, anser jag i första hand att det inte finns anledning att här tolka direktiv 2000/78 mot bakgrund av FN-konventionen, och i andra hand att domstolen, för det fall att den inte delar min uppfattning, ska göra denna tolkning med beaktande av att FN-konventionen inte syftar till att säkerställa likabehandling mellan olika kategorier av personer med funktionshinder, utan av samtliga personer med funktionshinder och personer utan funktionshinder.

D – *Huruvida den personkrets som omfattas av de nationella reglerna om skydd för arbetstagare kan utvidgas (fjärde frågan)*

96. Den fjärde frågan har ställts i andra hand, eftersom den ställts för det fall att ”den första och den tredje frågan besvaras nekande”.

97. Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i huruvida skyldigheten att iaktta såväl nämnda folkrättsliga bestämmelser som unionsrättsliga bestämmelser som åligger myndigheter i Republiken Bulgarien i en sådan situation som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, kräver att tillämpningsområdet för nationella bestämmelser om skydd för arbetstagare med funktionshinder, oavsett om de är anställda inom den privata sektorn eller inom den offentliga sektorn, vid uppsägning [96] utvidgas på så sätt att dessa skyddsregler även gäller för tjänstemän som har samma typ av funktionshinder för att beakta principen om likabehandling i arbetslivet. Petya Milkova har intagit den ståndpunkten. [97]

98. Av beslutet om hänskjutande framgår att denna fråga anknyter till den omständigheten att den aktuella bulgariska lagstiftningen tillämpas strikt av de nationella domstolarna [98] och att detta rigorösa förhållningssätt kan visa sig vara oförenligt med unionsrättsliga bestämmelser, tolkade mot bakgrund av FN-konventionen, [99] enligt vilka det krävs att ett rättvist och effektivt skydd mot diskriminering av personer med funktionshinder föreskrivs i lag.

99. I likhet med den bulgariska regeringen och kommissionen anser jag att det, med hänsyn till de uttömmande svar på tolkningsfrågorna som jag föreslagit och med hänsyn till att den fjärde frågan är villkorad, inte finns någon anledning att besvara sistnämnda fråga och att den således inte behöver behandlas specifikt.

95 — Se ovan punkt 82 i förevarande förslag till avgörande.

96 — Nämligen bestämmelserna i artikel 333.1 punkt 3 i den bulgariska arbetslagen jämförd med artikel 328.1 punkt 2 i samma lag.

97 — I sitt skriftliga svar på domstolens frågor gjorde Petya Milkova gällande att eftersom den aktuella nationella lagstiftningen medför en skillnad i behandling avseende personer med funktionshinder, även om den skillnaden grundar sig på anställningsförhållandet och inte på funktionshindret, så ska artikel 333.1 punkt 3 i den bulgariska arbetslagen även tillämpas på tjänstemän med funktionshinder i analogi med arbetstagare med funktionshinder och genom införandet av en sådan bestämmelse i den bulgariska lagen om tjänstemän lagstiftningen anpassas till unionsrättsliga bestämmelser.

98 — Se punkt 35 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande.

99 — Avseende en medlemsstats skyldighet att ”iaktta folkrättsliga bestämmelser” som anges i den fjärde frågan, ska det erinras om att domstolen inte har behörighet att meddela ett förhandsavgörande avseende en sådan rättsfråga och att ordalydelsen i nämnda fråga måste ändras i detta avseende (se punkt 75 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande).

100. I tredje hand vill jag, vad gäller den roll som kan anses tillkomma en nationell domstol för att säkerställa att en medlemsstat beaktar de skyldigheter som följer av unionsrätten fullt ut, som är en fråga som enligt min mening ligger till grund för den fjärde frågan, enbart hänvisa till domstolens rättspraxis i denna fråga och närmare bestämt till de domar som meddelades i fråga om diskriminering som nationella bestämmelser i arbetslagstiftningen leder till. [100]

V – Förslag till avgörande

101. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien) på följande sätt:

Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet ska tolkas så, att det inte är tillämpligt i ett fall där den särbehandling som den nationella lagstiftningen i fråga medför av arbetstagare och tjänstemän som har samma typ av funktionshinder inte grundar sig på rekvisitet funktionshinder utan på anställningsförhållandet mellan de två kategorierna av personer med funktionshinder och deras arbetsgivare.

100 — Avseende de nationella domstolarnas skyldighet att tolka en nationell bestämmelse på så sätt att den kan tillämpas i överensstämmelse med unionsrättsliga krav, se, bland annat, generaladvokaten Mengozzis förslag till avgörande i målet Fenoll (C-316/13, EU:C:2014:1753, punkt 55 och följande punkter och där angiven rättspraxis), generaladvokaten Bots förslag till avgörande i målet DI (C-441/14, EU:C:2015:776, punkt 42 och följande punkter) och dom av den 19 april 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punkt 28 och följande punkter och där angiven rättspraxis).