FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 18. juni 1996 *

1. Domstolen har forenet de foreliggende præjudicielle sager, der skyldes anmodninger fra Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino (anklagemyndigheden) og Giudice per le indagini preliminari (undersøgelsesdommeren) under samme italienske ret.

2. Undersøgelsesdommeren har kun forelagt sine spørgsmål subsidiært for det tilfælde, at Domstolen afviser de af anklagemyndigheden forelagte spørgsmål.

Grunde til, at de af anklagemyndigheden forelagte spørgsmål skal afvises

3. Jeg skal indledningsvis bemærke, at den italienske anklagemyndighed ikke er et domstolsorgan, der kan gøre brug af EF-traktatens artikel 177, hvorfor de spørgsmål, den ønsker forelagt Domstolen i denne sag, må afvises.

4. Domstolen har afgrænset begrebet »ret« i traktatens artikel 177's forstand og har angivet de kriterier, som et organ skal opfylde for at være omfattet heraf, således bl. a. at der skal være tale om et ved lov oprettet permanent organ, der virker som obligatorisk retsinstans, som anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, og som træffer afgørelse på grundlag af gældende ret. Domstolen har suppleret disse kriterier ved bl. a. at fremhæve kravet om retsinstansers uafhængighed [1].

5. Ganske vist har den italienske anklagemyndighed til visse tider kunnet have nogle af de funktioner, der typisk henhører under undersøgelsesdommerne, og som lå uden for dens sædvanlige virkeområde som en statslig myndighed, der har påtaleret i straffesager [2], men dette var ikke tilfældet på tidspunktet for indgivelsen af de præjudicielle anmodninger (april 1995).

1 — Dom af 27.4.1994, sag C-393/92, Almelo, Sml. I, s. 1477, præmis 21, af 30.6.1966, sag 61/65, Vaassen-Göbbels, Sml. 1965-1968, s. 277, org. ref.: Rec. s. 407, af 30.3.1993, sag C-24/92, Corbiau, Sml. I, s. 1277, og af 21.4.1988, sag 338/85, Pardini, Sml. s. 2041.

2 — Dette var tilfældet i den periode, som er omhandlet i dom af 11.6.1987 (sag 14/86, Pretore di Saló, Sml. s. 2545). På daværende tidspunkt var de funktioner, som varetoges af pretore, både dem, der udøves af anklagemyndigheden og undersøgelsesdommeren. Pretore iværksatte forundersøgelsen i sin egenskab af anklager, og afsagde, dersom undersøgelsen faldt negativt ud, kendelse om henlæggelse af sagen i stedet for undersøgelsesdommeren. Domstolen fandt derfor, at pretori var dommere, som under en sag som den, der havde givet anledning til det pågældende præjudicielle spørgsmål, på samme tid varetog anklagemyndighedens og undersøgelsesdommerens funktioner. Pretore kunne derfor indgive præjudicielle spørgsmål, eftersom der var tale om en »retsinstans, der har handlet efter sin almindelige funktion, som er uafhængigt og på grundlag af gældende ret at træffe afgørelse i sager, hvor retsinstansen efter loven er kompetent, selv om visse af de opgaver, retsinstansen skal varetage under den sagsbehandling, der er baggrund for den præjudicielle anmodning, ikke er judicielle i egentlig forstand«.

* Originalsprog: spansk.

6. Procura della Repubblica Italiana (anklagemyndigheden) var dengang alene part i straffesagen med kompetence til som offentlig myndighed at udøve påtalemyndigheden i straffesager, altså med kompetence ikke til at afgøre sagerne, men til at forelægge den kompetente domsmyndighed disse til påkendelse.

7. Som følge heraf svigter i disse sager i al fald to af de vigtigste forudsætninger, som Domstolen har opstillet for admittering af præjudicielle spørgsmål:

a) Anklagemyndigheden er ikke et organ, der virker som obligatorisk retsinstans, eftersom dette organ end ikke er en ret i streng forstand

b) Anklagemyndigheden træffer ikke sine afgørelser efter at have hørt parterne under en kontradiktorisk sagsbehandling, men er selv part i sagen.

8. I det foreliggende tilfælde har anklagemyndighedens rolle under de forundersøgelsessager, som de foreliggende præjudicielle spørgsmål vedrører, været ved begæring af 11. april 1995 at anmode undersøgelsesdommeren om udmeldelse af en syns- og skønsmand, hvilket alene sidstnævnte [3], som anført i anmodningen af 18. april 1995, har kompetence til.

9. Det er derfor klart, at anklagemyndighedens funktion i disse forundersøgelsessager alene er at optræde som en part, der fremsætter begæring om bevisførelse. Denne funktion er ikke af judiciel karakter og giver følgelig ikke adgang til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål [4].

10. En afgørelse, hvorefter spørgsmål, der forelægges af anklagemyndigheden, ikke kan admitteres, vil desuden bidrage til at afklare begrebet »ret« i traktatens artikel 177's forstand, som Domstolen måske i visse tilfælde bør fortolke snævrere [5].

3 — Kommissionen har i sit skriftlige indlæg understreget, at artikel 392 i den (italienske) strafferetsplejelov gør det muligt for både anklagemyndigheden og den sigtede at »anmode undersøgelsesdommeren om at lade foretage syn og skøn eller foretage åstedsforretning i sager vedrørende personer, ting eller steder, der uundgåeligt undergår forandringer«.

4 — På samme måde er den italienske anklagemyndighed ikke kompetent til at forelægge den italienske forfatningsdomstol spørgsmål om forfatningsstridighed, således som denne domstol har fastslået i dom af 9.4.1963 og kendelse af 22.1.1979.

5 — Domstolen har lejlighedsvis admitteret præjudicielle spørgsmål indgivet af administrative organer, hvis sammensætning efterlod tvivl om deres uafhængige karakter, og hvis afgørelser desuden kunne forelægges for egentlige judicielle myndigheder til påkendelse. Dette var tilfældet i dom af 1.4.1993 (forenede sager C-260/91 og 261/91, Diversinte og Iberlacta, Sml. I, s. 1885), for så vidt angik en økonomisk-administrativ spansk ret, der hører under skatte- og afgiftsforvaltningen, men ikke har karakter af en judiciel myndighed.

De af Giudice per le indagini preliminari stillede spørgsmål

11. Spørgsmålene fra den forelæggende ret er opstået under visse forundersøgelser i straffesager mod uidentificerede personer, som er indledt efter en undersøgelse gennemført af inspektører ved Unitá sanitaria locale i Torino vedrørende brug af skærmterminaler i selskabet Telecom Italia.

12. Da der hos den italienske anklagemyndighed var opstået mistanke om, at der begås overtrædelser af lovgivningen om beskyttelse af arbejdstagere, der anvender skærmterminaler, anmodede den undersøgelsesdommeren om at foranstalte den ovenfor nævnte bevisførelse.

13. Denne har fundet det nødvendigt, førend den træffer afgørelse vedrørende anklagemyndighedens begæring om bevisførelse, at tage stilling til, om der kan være tale om overtrædelser af nævnte art, og navnlig om de overtrædelser, der er omhandlet i artikel 50-59 i afsnit VI om anlæg, der er forsynet med skærmterminaler, i lovdekret nr. 626 af 19. september 1994 [6].

14. Den nationale ret har derfor fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen forskellige præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 90/270/EØF af 29. maj 1990 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejde ved skærmterminaler (femte særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) (herefter »direktivet«) [7].

15. De forelagte spørgsmål kan sammenfattes som følger:

Det er for det første absolut nødvendigt at få fastlagt betydningen af de i artikel 2, litra c), anvendte ord i forbindelse med fastlæggelsen af mindstetiden for anvendelse af en skærmterminal ('arbejdstager ... der regelmæssigt og i en ikke ubetydelig del af sin normale arbejdstid anvender en skærmterminal') og herved navnlig at afgøre, om disse ord udelukker tilfælde, hvor en arbejdstager anvender terminalen hele ugen, men ikke, eller ofte ikke mere end fire timer i træk dagligt, eller tilfælde, hvor arbejdstageren anvender terminalen dagligt mindst fire timer i træk (og måske noget mere) hele ugen undtagen en enkelt dag.

Hvad dernæst angår bestemmelsen i artikel 55 i lovdekret nr. 626 af 1994, der foreskriver lægeundersøgelser, der er begrænset til at

6 — GURI nr. 265 af 12.11.1994, Supplemento ordinario nr. 141.

7 — EFT L 156, s. 14.

omfatte arbejdstagere, der er fundet egnede på visse betingelser, og arbejdstagere, der er fyldt 45 år, der giver indtryk af, at der alene foreskrives obligatorisk undersøgelse hos en speciallæge på begæring af arbejdstagerne efter afslutningen af den forebyggende lægeundersøgelse, er det i betragtning af anklagemyndighedens anmodning om en stillingtagen til spørgsmålet om, hvorvidt de pauser, der gives Telecom's arbejdstagere, og helbredskontrollen, er lovlige, yderligere nødvendigt at anmode om en afklaring af bestemmelserne i artikel 9, stk. 1 og 2, i direktiv 90/270, herunder oplysninger om, hvorvidt stk. 1 hjemler samtlige eller alene visse grupper af arbejdstagere »ret til en passende undersøgelse af øjne og syn«, idet denne ret eventuelt afhænger af visse konstateringer, og hvorvidt der i stk. 2 foreskrives øjenundersøgelse, ikke blot efter den forebyggende, men tillige efter den regelmæssige lægeundersøgelse.

På baggrund af resultaterne af de gennemførte tekniske undersøgelser, der har vist, at der vil kunne være tale om problemer med belysningen og de mikroklimatiske forhold, der gør det nødvendigt at tage stilling til spørgsmålet, om der foreligger overtrædelser, og da der i nævnte lovdekrets artikel 58 alene foreskrives overholdelse af minimumskravene til arbejdsstationerne ifølge bilag VII til dekretet, der alene indeholder et punkt og begrænser sig til at omhandle udstyret, spørges der, om artikel 4 og 5 i direktiv 90/270 kræver tilpasning til fællesskabsbestemmelserne af enhver arbejdsstation [artikel 2, litra b)] eller alene af stationer, der anvendes af arbejdstagere, som defineret i artikel 2, litra c), og herunder navnlig, om denne tilpasning tillige skal følger bestemmelserne i punkt 2 og 3 i bilaget til direktivet (minimumsforskrifter — punkt 2: arbejdsmiljøet, og punkt 3: samspil datamat/menneske).

Modsætningen mellem direktivet og de nationale regler, der angiver forseelsernes gerningsindhold

16. Som tidligere nævnt indeholdes de bestemmelser, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, i lovdekret nr. 626 af 19. september 1994, der ifølge forelæggelseskendelsen har gennemført direktiv 90/270 i Italien.

17. Direktivet blev vedtaget til opfyldelse af kravet i traktatens artikel 118 A om, at Rådet ved udstedelse af direktiver skal vedtage de minimumsforskrifter, der skal forbedre navnlig arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed på et stadigt stigende niveau.

18. I det konkrete tilfælde er direktivet en af de særlige forskrifter, som er vedtaget på grundlag af artikel 16, stk. 1, i Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af

arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet [8].

19. Ved læsning af den forelæggende rets spørgsmål finder jeg, at den til trods for nogle tilsyneladende indbyrdes modstridende udtalelser ikke så meget ønsker en fortolkning af direktivet som at fremhæve de punkter i dekretet, der fraviger dette, og at få oplyst, hvilke virkninger dette kan have.

20. Med de tre præjudicielle spørgsmål går retten nemlig ud fra en fælles forudsætning, nemlig modsætningen mellem direktivet og dekretet, hvis bestemmelser synes at afvige fra direktivets på følgende punkter:

a) begrebet »arbejdstager, der regelmæssigt anvender en skærmterminal«

b) omfanget af undersøgelsen af øjne og syn og dennes obligatoriske karakter

c) rækkevidden af minimumsbestemmelserne i bilaget i forbindelse med de arbejdsstationer, som dette angår.

21. Som jeg senere skal komme tilbage til, redegør den forelæggende ret på hvert af disse tre punkter for de nationale regler (artikel 51, 55 og 58 i dekretet) og sammenholder dem herefter med direktivets forskrifter.

22. Hvad det første punkt angår forstås i medfør af dekretets artikel 51, litra c), med henblik på afsnit VI ved arbejdsgiver den, der »sædvanligt og på systematisk måde i ugens løb i mindst fire på hinanden følgende timer daglig, ekskl. de i artikel 54 nævnte pauser, anvender udstyr med skærmterminaler«.

23. I denne sammenhæng forstås ved en arbejdstager ifølge direktivets artikel 2, litra c), »enhver arbejdstager, som defineret i artikel 3, litra a), i direktiv 89/391/EØF, der regelmæssigt og i en ikke ubetydelig del af sin normale arbejdstid anvender en skærmterminal«.

24. En sammenligning af de to forskrifter viser, at »definitionen« på en beskyttet

8 — EFT L 183, s. 1.

arbejdstager ifølge den italienske forskrift er snævrere end ifølge fællesskabsretten. Dekretet udelukker fra kategorien »arbejdstagere« i medfør af afsnit VI — og følgelig fra de deri fastsatte beskyttelsesforanstaltninger — talrige arbejdstagere, som ifølge direktivet skulle være omfattet af dekretet.

25. Dette er særlig tilfældet for så vidt angår arbejdstagere, der f.eks. anvender skærmterminaler i tre en halv time daglig i hele ugen eller i over fire timer daglig, men ikke på alle ugens arbejdsdage.

26. Disse personer burde, som Kommissionen og den østrigske regering har fremhævet i deres skriftlige indlæg, være omfattet af direktivet, fordi de tilbringer en væsentlig del af deres arbejdstid ved skærmterminaler. Desuagtet udelukker dekretet dem fra de foranstaltninger, som er omhandlet i afsnit VI, idet de ikke anses for »arbejdstagere« i dette afsnits forstand.

27. Hvad det andet punkt angår (helbredskontrol) foreskrives der i dekretets artikel 55 regelmæssige lægeundersøgelser, der alene vedrører arbejdstagere, som anses for »egnede under visse forhold« og arbejdstagere, der er fyldt 45 år. Yderligere anfører den forelæggende ret, at der alene »synes« foreskrevet specialistundersøgelser efter en almindelig forebyggende lægeundersøgelse, og der foreskrives alene øjenundersøgelse på begæring af arbejdstageren, når denne har mistanke om, at hans syn har forandret sig, og dette bekræftes af lægen.

28. Herom hedder det i direktivets artikel 9:

»1. Arbejdstagerne har ret til en passende undersøgelse af øjne og syn, som skal foretages af en person med de nødvendige kvalifikationer:

— inden arbejdet ved skærmterminalen påbegyndes

— med jævne mellemrum herefter,

og

— når der opstår synsproblemer, der kan skyldes arbejdet ved skærmterminal.

2. Arbejdstagerne har ret til en øjenundersøgelse hos en speciallæge, hvis den i stk. 1 nævnte undersøgelse viser, at dette er nødvendigt.«

29. Også her indskrænkes den af direktivet krævede beskyttelse på arbejdspladsen, idet alle arbejdstagere, der er omfattet af direktivet, ifølge dette har ret til regelmæssig undersøgelse af øjne og syn, mens dekretet alene giver visse grupper af arbejdstagere, men ikke alle, ret hertil.

30. For så vidt angår det tredje punkt hedder det endelig i dekretets artikel 58, at arbejdsstationerne skal opfylde de minimumskrav, der er omhandlet i bilag VII, som alene indeholder én enkelt bestemmelse, der omhandler installationer eller udstyr, der er forsynet med skærmterminaler.

31. På dette punkt kræver direktivet klart, at arbejdsgiveren skal træffe hensigtsmæssige foranstaltninger, for at arbejdsstationerne opfylder minimumsforskrifterne i bilaget [9] vedrørende ikke blot udstyret [10] (punkt 1), men også arbejdsmiljøet [11] (punkt 2) og »samspillet datamat/menneske« [12] (punkt 3).

32. Ganske på samme måde som under de to første punkter, jeg allerede kort har gennemgået, er direktivet på dette punkt strengere end det italienske lovdekret, som endnu en gang sænker de minimumskrav vedrørende sundheden på arbejdspladsen, der er opstillet i direktivet.

33. Mens direktivet indfører visse minimumsforskrifter vedrørende arbejdsstationer, der er forsynet med skærmterminaler, miljøet omkring disse og programmellet, omhandler dekretet alene det første af de tre punkter, men lader kravene vedrørende de øvrige to uomtalt [13].

9 — Direktivets artikel 4 og 5 omhandler henholdsvis arbejdsstationer, der første gang tages i brug efter den 31.12.1992, og som skal overholde minimumsforskrifterne straks, og arbejdsstationer, der allerede er taget i brug, og som skal tilpasses, således at de senest fire år efter denne dato overholder disse forskrifter.

10 — Blandt de minimumsforskrifter, dette stykke angår, findes forskrifterne vedrørende skærmen, tastaturet, arbejdsbordet eller -fladen og arbejdsstolen.

11 — Dette punkt i bilaget omfatter minimumsbestemmelser vedrørende bestemte forhold i det miljø, der skal være omkring arbejdsstationen, nemlig pladskrav, belysning, reflekser og blænding, støj, varme, stråling og fugtighed.

12 — I dette punkt i bilaget indføres en række ergonomiske forskrifter, som arbejdsgiveren skal overholde ved udarbejdelse, valg, indkøb og ændringer af programmel samt ved fastlæggelsen af arbejdsopgaver, der medfører anvendelse af datamatskærme.

13 — Denne undladelse er påpeget af Silvia Bertocco i hendes værk *La sicurezza del lavoratore nelle fonti internazionali del lavoro. Il recipimento dalla direttiva CEE 89/391 nell' ordinamento nationale*, 1995, s. 127, idet hun anfører, at »lovdekretet vedrørende sikkerheden er en udførlig og indviklet samling retsregler, der er diskutabel i teknisk henseende på grund af den forvirrede sprogbrug, der ikke bliver bedre af visse grove fejl, som f.eks. udeladelsen af to punkter i bilag VII, idet a) forfatterne har udeladt de ergonomiske forskrifter vedrørende arbejdsmiljøet og samspillet datamat/menneske, som er reguleret i punkt 2 og 3 i bilaget til direktiv 90/270 ...«.

34. Det anførte leder frem til den konklusion — som mildt sagt allerede synes at foresvæve den forelæggende ret i dens kendelse — at der er mangler ved de italienske myndigheders gennemførelse af direktivet, og at disse mangler sænker niveauet for den minimumsbeskyttelse af arbejdstagernes sundhed, som kræves ifølge fællesskabsretten [14].

35. Som jeg senere skal komme tilbage til, synes denne konklusion dog at være uden betydning i forbindelse med en straffesag, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende arbejdsgiver har pådraget sig strafansvar ved overtrædelse af den italienske lovgivning, og ikke fællesskabsretten.

36. Fortolkningen og anvendelsen af national ret er opgaver, der alene hører under de nationale retter. Uden at ville gribe ind i denne kompetence finder jeg det dog nødvendigt at fastslå, at de italienske retter ved afgørelsen af, om den overtrædelse, som har givet anledning til forundersøgelsen, er begået, ikke kan tage hensyn til regler, der ikke tilhører Italiens straffelovgivning, når der — som det her er tilfældet — er tale om at afdække en adfærd, der er til skade for arbejdstagernes sundhed, og som ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten, men ikke er strafbar i medfør af national ret.

37. En italiensk arbejdsgiver, der ikke træffer beskyttelsesforanstaltninger — f.eks. i form af undersøgelse af øjne og syn, som omhandlet i minimumsforskrifterne vedrørende miljøet omkring arbejdsstationen — i forhold til visse ansatte, der i direktivets forstand er beskyttede arbejdstagere, kan ikke straffes.

38. Det er givet, at en korrekt gennemførelse af direktivet indebærer beskyttelse af disse personer, og at denne beskyttelse skal sikres af den italienske stat. Men er en bestemt adfærd i så henseende ikke ved den nationale lov gjort strafbar, vil der hverken ved en anvendelse eller fortolkning af direktivet være tilstrækkeligt grundlag for i sådanne tilfælde at pålægge strafferetlige sanktioner [15].

39. Ifølge artikel 89 i dekretet straffes med hæfte eller bøde »overtrædelser af artikel 58« begået af virksomhedsejere og virksomheds-

14 — For fuldt ud at påtale denne mangel burde der være indledt en egentlig traktatbrudsprocedure mod Den Italienske Republik (som i øvrigt ikke har ytret sig under denne præjudicielle sag). Efter Domstolens faste praksis har Domstolen ikke kompetence til inden for rammerne af traktatens artikel 177 at tage stilling til en national retsregels overensstemmelse med fællesskabsretten.

15 — Dette betyder ikke, at anvendelsen og fortolkningen af direktivet ikke kan få konsekvenser på andre områder end det rent strafferetlige. I forbindelse med arbejdsvilkår og social sikring kan arbejdstagerne også over for deres hjemstat gøre de beskyttelsesforanstaltninger gældende, som direktivet tilsigter at sikre.

ledere. På samme måde straffes ifølge artikel 90 »undladelse af at overholde de minimumsforskrifter, der er omhandlet i artikel 55, stk. 1, 3 og 4, og artikel 58«, når undladelsen kan tilregnes virksomhedslederne.

40. I den italienske lovgivning beskrives således, når disse forskrifter sammenholdes, i klare vendinger de forhold, som ifølge loven straffes med hæfte eller bøde. Hermed holdes de andre særlige forhold i forbindelse med sikkerheden og sundheden for de arbejdstagere, der arbejder ved skærmterminaler, uden for det strafbare område.

41. Denne retstilstand, som både kan være resultatet af en bevidst beslutning eller ganske enkelt et hul i loven — kan ikke afhjælpes ved en fortolkning af dekretet, der sprænger dets ordlyd, selv om denne fortolkning har til formål at bringe det i overensstemmelse med direktivet [16].

42. Løsningen af disse problemer ville måske kræve en mere dybtgående undersøgelse af forholdet mellem gennemførelsen af direktiver og den nationale straffelovgivning.

16 — Yderligere kræver direktivet ikke i noget tilfælde, at dets forskrifter skal sanktioneres ved strafferetlige bestemmelser.

Direktivers betydning for fortolkningen af nationale strafferetlige regler

43. Jeg går i min argumentation ud fra legalitetsprincippets forrang inden for strafferetten (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) og den logiske følge heraf, nemlig at straffebestemmelser ikke kan fortolkes udvidende til skade for tiltalte. Jeg mener ikke, at der i dag kan være tvivl om, at dette er et princip, der er fælles for de forfatningsretlige traditioner i samtlige medlemsstater.

44. Der er yderligere tale om et princip, som skal sikres ifølge artikel 7, stk. 1, i den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (Rom-konventionen af 4.11.1950), hvori det hedder: »Ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en forbrydelse efter national eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået« [17].

45. De italienske kriminalretter er i medfør af dette princip forpligtet til at anvende

17 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin dom af 25.5.1993 i sagen Kokkinakis mod Grækenland (Serie A, nr. 260-A 1993) fastslået, at artikel 7, stk. 1, i konventionen ikke alene omfatter et forbud mod anvendelse med tilbagevirkende gyldighed af straffebestemmelser over for tiltalte, men tillige i almindelighed fastslår det princip, at beskrivelsen af strafbare forhold og straffastsættelsen alene kan ske ved lov, samt princippet om, at en straffebestemmelse ikke kan fortolkes udvidende i forhold til tiltalte, f.eks. ved analogi.

de nationale love, der omhandler strafbare lovovertrædelser (forbrydelser og forseelser) efter deres eget indhold og har ikke mulighed for at udvide strafansvaret, således at det også omfatter former for adfærd, som faktisk ikke er blevet kriminaliseret i Italien, selv om det burde have været tilfældet.

46. En medlemsstats undladelse af i sin straffelovgivning at medtage former for adfærd, som må anses for ulovlige ifølge fællesskabsretten, kan højst indebære et eventuelt traktatbrud fra den pågældende medlemsstats side [18], der kan påtales af Kommissionen eller en anden medlemsstat ved brug af bestemmelserne i traktatens artikel 169 og 170, men gør det ikke muligt strafferetligt at forfølge denne stats borgere for forhold, der er ulovlige ifølge fællesskabsretten, men ikke strafbare efter national ret.

47. Disse betragtninger er lagt til grund af Domstolen i senere afsagte domme, der fastslår, at man særlig på det strafferetlige område ikke kan gøre direktiver, der ikke er gennemført i national ret, gældende over for borgerne.

48. Domstolen har i dom af 26. februar 1986 i Marshall-sagen [19] fastslået, at et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private, og at en direktivbestemmelse derfor ikke som sådan kan påberåbes over for sådanne personer.

49. I ovennævnte dom i sagen Pretore di Saló har Domstolen fastslået, at »et direktiv, der ikke er gennemført i en medlemsstats interne retsorden, således hverken [kan] skabe forpligtelser for private over for andre private eller, end mindre, over for staten selv«.

50. I sagen Pretore di Saló ønskede den forelæggende ret oplyst, om de dagældende regler i Den Italienske Republik vedrørende beskyttelse af et land mod forurening var i overensstemmelse med de principper og de kvalitetsnormer, der var fastsat ved et direk-

18 — Hertil ville kræves, at der forelå omstændigheder, som omhandlet i Domstolens dom af 26.10.1995 (sag C-36/94, Siesse, Sml. I, s. 3573, præmis 20), hvori det hedder: »Det skal herved bemærkes, at ifølge fast praksis, som stadfæstet ved dommene af 8. juni 1994 (sag C-382/92, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2435, præmis 55, og sag C-383/92, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2479, præmis 40), skal medlemsstaterne — når fællesskabsbestemmelser ikke fastsætter en særlig sanktion for overtrædelser eller med hensyn hertil henviser til nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser — i medfør af traktatens artikel 5 træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft. Medlemsstaterne har et skøn med hensyn til valget af sanktioner, men skal dog drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.«

19 — Sag 152/84, Sml. s. 723 ff., særlig s. 749.

tiv [20]. Retten fandt det nødvendigt at stille dette spørgsmål med henblik på eventuelt at fastslå strafansvar for visse former for adfærd, der ifølge national ret ikke var strafbare, men eventuelt kunne være det på grundlag af direktivet.

51. Ved dommen i sagen Pretore di Saló blev det fastslået, at et direktiv ikke i sig selv og uden hensyn til national lovgivning i en medlemsstat til gennemførelse af direktivet kan være grundlag for at afgrænse eller skærpe strafansvaret for overtrædelse af direktivets bestemmelser. Domstolen undlod således at træffe afgørelse om de nationale bestemmelsers lovlighed efter fællesskabsbestemmelserne, selv om den præjudicielle anmodning navnlig havde spørgsmålet herom for øje.

52. I dom af 8. oktober 1987 i sagen Kolpinghuis Nijmegen [21] fastslog Domstolen endnu en gang, at et direktiv ikke i sig selv og uafhængigt af en lov vedtaget til dets gennemførelse kan afgrænse eller skærpe strafansvaret for personer, der handler i strid med dets bestemmelser [22].

53. Domstolen har i sin praksis således ønsket at værne om den sikkerhed, som legalitetsprincippets anvendelse i strafferetten giver medlemsstaternes borgere. Dette princip giver som en grundlæggende personlig rettighed den enkelte borger en retlig garanti for, at hans handlinger kun kan straffes, når de strider mod en national regel, hvori disse handlinger i forvejen er beskrevet som strafbare lovovertrædelser.

54. Domstolen har derfor i de nævnte domme indtaget det standpunkt, at det strafferetlige legalitetsprincip danner en underforstået grænse for direktivernes effektivitet.

55. Spørgsmålet er nu, om denne praksis, der er skabt med henblik på situationer, hvori et direktiv ikke er blevet gennemført i intern ret, kan udstrækkes til tilfælde, hvori gennemførelsen allerede er sket?

56. Dette spørgsmål skal efter min mening besvares bekræftende, idet følgerne af en anvendelse eller fortolkning af direktivet til skade for tiltalte vil medføre enten indførelse eller skærpelse af et strafansvar, der ellers ikke ville være tale om.

57. Jeg har allerede tidligere understreget, at det strafferetlige legalitetsprincip i de enkelte

20 — Rådets direktiv af 18.7.1978 om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri (EFT L 222, s. 1).

21 — Sag 80/86, Sml. s. 3969.

22 — I denne sag havde den nederlandske ret spurgt, om en national myndighed til skade for de retsundergivne kan påberåbe sig en bestemmelse i et direktiv i et tilfælde, hvor den pågældende medlemsstat ikke har fastsat gennemførelsesbestemmelser i sin lovgivning.

medlemsstaters retsordener spiller en fremtrædende rolle, som ikke blot omfatter forudgående beskrivelse af de strafbare gerningsindhold (*lex previa*), men tillige fortolkningen heraf (*lex certa*).

58. Hjemmelen for pålæggelse af straf skal derfor være klar og utvetydig, dvs. utvivlsom. Ganske vist skal også strafferetlige regler fortolkes af retterne, men disse må ikke ved udvidende fortolkning råde bod på lakuner i straffebestemmelserne.

59. Det er, når der findes en national retsregel, der er vedtaget til gennemførelse af et direktiv, givet, at fællesskabsrettens almindelige krav principielt må medføre, at de nationale retter benytter dette direktiv som et element ved fortolkningen af de nationale regler [23].

23 — Jf. på linje hermed Domstolens dom af 10.4.1984 i sag 14/83, Von Colson og Kamann, Sml. s. 1891, hvori det hedder: »Den pligt for medlemsstaterne, der følger af et direktiv, til at virkeliggøre dets mål og pligten i medfør af traktatens artikel 5 til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger til at sikre opfyldelsen af denne pligt, påhviler alle myndighederne i medlemsstaterne, herunder også domstolene inden for deres kompetence.« Dommen af 13.11.1990 (sag C-106/89, Marleasing, Sml. I, s. 4135) går i samme retning.

60. Når denne fortolkningsproces fører til en afgrænsning eller skærpelse af tiltaltes ansvar, som der ellers ikke ville blive tale om, opstår der en konflikt mellem to principper, nemlig henholdsvis princippet om, at udvidende fortolkning på strafferettens område er forbudt, og princippet om, at de nationale retter skal fortolke deres lands retsregler i overensstemmelse med direktiverne.

61. Domstolen har givet en løsning på denne konflikt i præmis 12 og 13 i ovennævnte dom i sagen Kolpinghuis Nijmegen, der går ud på

— dels, at den nationale domstol ved anvendelsen af national ret, især af bestemmelser i en national lov, der særligt er vedtaget for at gennemføre et direktiv, er forpligtet til at fortolke intern ret i lyset af direktivets ordlyd og formål for at nå det resultat, der tilstræbes ved traktatens artikel 189, stk. 3

— dels, at den nationale domstols forpligtelse til at henholde sig til direktivets indhold begrænses af de almindelige retsgrundsætninger, som udgør en del af fællesskabsretten, navnlig retssikkerhedsprincippet og forbuddet mod loves tilbagevirkende gyldighed.

62. Den nationale straffelovgivning skal således fortolkes efter de almindelige fortolkningsdata og de særlige principper inden for dette område af retsordenen, hvor hensynet til retssikkerheden spiller en særlig rolle. Et af disse principper er retssikkerhedsprincippet, det vil på strafferettens område netop sige legalitetsprincippet.

63. Således forstået er retssikkerhedsprincippet til hinder for til skade for tiltalte at udvide de strafbare handlingers område med støtte i et direktiv og herved medtage forhold, som ikke efter en snæver fortolkning kan henføres under de strafbare gerningsindhold, der er fastlagt i den nationale straffelovgivning [24].

64. Dette har intet at gøre med den omvendte situation, hvor anvendelsen af fællesskabsretten fører til, at et forhold, der er strafbart efter national lov, bliver lovligt. Her bevirker fællesskabsretten, at den interne strafferetlige regel bliver uanvendelig, idet den ophører med at være en gyldig hjemmel for strafferetlig forfølgning [25].

Anvendelsen af det strafferetlige legalitetsprincip i hovedsagen

65. En gennemgang af hovedsagen viser klart, at den fortolkning, den italienske ret ønsker, i intet tilfælde skal tjene til at lempe et formodet strafansvar. Tværtimod.

66. Der er således redegjort for forskellen mellem direktivet og det italienske lovdekret, der nedsætter det minimale beskyttelsesniveau for arbejdstagernes sundhed, der kræves ifølge fællesskabsrettens regler.

24 — Generaladvokat Jacobs er af samme opfattelse i sit forslag til afgørelse i de forenede sager C-206/88 og C-207/88, Vessoso og Zanetti, Sml. 1990 I, s. 1461, punkt 25 og 26. Det hedder heri: »Den omhandlede regel må efter min mening imidlertid tages med visse forbehold, når der er tale om straffesager, hvor denne måde at fortolke national ret på vil kunne føre til, at der statueres strafansvar under forhold, hvor et sådant ansvar ikke følger af en pådømmelse på grundlag af national lov i og for sig. Denne indsnævring skyldes, at en udvidende fortolkning af straffelovgivningen er i strid med det grundlæggende legalitetsprincip (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).
... Jeg mener ikke, at de nationale domstole på fællesskabsretligt plan er forpligtede til at fortolke intern ret i lyset af ordlyden og formålet med direktiverne, når denne forpligtelse vil føre til statuering af et strafansvar, der ellers ikke ville blive tale om. Det er de forelæggende retters opgave at afgøre, om den i det foreliggende tilfælde omtvistede nationale lovgivning kan fortolkes i overensstemmelse med de herhenhørende direktiver, uden at der herved ved fortolkningen sker en udvidelse, der strider mod legalitetsprincippet.«

25 — Det nyeste eksempel herpå er det, der er omhandlet i Domstolens dom af 23.1.1995, forenede sager C-358/93 og C-416/93, Bordessa m.fl., Sml. I, s. 361. Den spanske ret havde stillet et spørgsmål om foreneligheden med fællesskabsretten af en national lov, som gjorde visse kapitalbevægelser betinget af indhentelse af en administrativ tilladelse og hjemlede straf for manglende overholdelse af pligten hertil. Domstolens svar var, at artikel 1 og 4 i Rådets direktiv 88/361/EØF af 24.6.1988 om gennemførelsen af traktatens artikel 67 (EFT L 178, s. 5) var til hinder for, at udførsel af mønter, pengesedler og ihændehaverchecks gøres betinget af en forudgående anmeldelse, og at artikel 1 i direktiv 88/361/EØF, sammenholdt med artikel 4, kunne påberåbes ved de nationale retsinstanser og medføre, at herimod stridende retsforskrifter ikke må bringes i anvendelse.

67. Hvad den forelæggende ret ønsker at vide er i realiteten ikke så meget, hvorledes forskellige tilstrækkeligt klare bestemmelser i direktivet skal fortolkes, men om det efter direktivet er muligt fra dettes anvendelsesområde at undtage bestemte tilfælde, som ikke er omhandlet i dekretet, enten fordi de ikke er nævnt, eller fordi overtrædelsernes gerningsindhold er beskrevet i vendinger, der afviger fra direktivets bestemmelser.

68. Fortolkningen af bestemmelserne i det direktiv, som er omhandlet i de præjudicielle spørgsmål, afhænger — som alle parter i sagen er enige om — af deres ordlyd, hvorfra følgende gengives:

a) Begrebet »arbejdstager, der regelmæssigt og i en ikke ubetydelig del af sin normale arbejdstid anvender en skærmterminal« (direktivets artikel 2), finder anvendelse på personer, der sædvanligvis arbejder ved disse skærme i fire timer daglig, selv om de ikke gør det hver dag i arbejdsugen. Begrebet kan ligeledes anvendes om personer, der arbejder alle ugens dage ved disse skærme, men ikke nødvendigvis i fire timer i træk, og det tilkommer den nationale ret at bedømme, om arbejdet er »betydeligt« eller omfattende i hvert enkelt tilfælde, samt hvor lang tid bestemte arbejdstagere tilbringer ved de pågældende udstyr.

b) Undersøgelsen af øjne og syn omfatter, når der er tale om den, der skal foretages inden arbejdet påbegyndes, såvel som den, der skal foretages regelmæssigt senere (direktivets artikel 9, stk. 1), alle arbejdstagere, der falder ind under direktivets anvendelsesområde. Den i direktivets artikel 9, stk. 2, omhandlede øjenundersøgelse kan vise sig nødvendig efter enhver undersøgelse, der er foregået i de tre tilfælde, som er omhandlet i samme artikels stk. 1.

c) Direktivets artikel 4 og 5 angår udtrykkeligt de »arbejdsstationer«, der er defineret i direktivets artikel 2, litra b), og kræver opfyldelse af samtlige de minimumsforskrifter, som findes i bilaget, vedrørende udstyret, miljøet og samspillet datamat/menneske.

69. Dersom Domstolen under denne sag erklærer de italienske regler for direktivstridige og udtrykkeligt fastslår, at direktivet ikke tillader nogen indskrænkning af begrebet »arbejdstager, der regelmæssigt og i en ikke ubetydelig del af sin normale arbejdstid anvender en skærmterminal«, eller en begrænsning af øjenundersøgelserne eller af de minimumsforskrifter, der er omhandlet i de tre punkter i bilaget, til dem, som alene er omhandlet i ét af disse, må resultatet utvivlsomt blive, at en arbejdsgiver, der omhyggeligt har overholdt bestemmelserne i dekretet, undgår enhver form for tiltale.

70. Det kan med andre ord ikke strafferetligt komme en person til skade, at han har fulgt lovdekretets forskrifter, selv om disse ikke hjemler straf for former for adfærd, som efter en korrekt fortolkning af direktivet ikke kan anses for lovlige.

71. Heraf kan det udledes, at Domstolen ikke, således som den forelæggende ret ønsker, er nødt til at give et detaljeret svar vedrørende hver enkelt af de artikler i direktivet, som er omhandlet i anmodningen om en præjudiciel afgørelse. Det er tværtimod tilstrækkeligt at gå et skridt videre i den retning, som Domstolen allerede har angivet i dommene i sagerne Pretore di Saló og Kolpinghuis Nijmegen.

72. Når Domstolen i disse domme har fastslået, at direktiver ikke kan skabe eller skærpe strafansvar, når de ikke er gennemført ved national lovgivning, må det samme gælde i tilfælde af mangelfuld gennemførelse, dvs. når der allerede har fundet gennemførelse sted i intern ret [26].

73. Når den nationale lov, der er vedtaget til gennemførelse af direktivet, har undladt at medtage visse former for adfærd, der burde have været medtaget som strafbare lovovertrædelser [27], eller har beskrevet overtrædelsernes gerningsindhold på anden måde end direktivet, er de retlige betragtninger, som ligger til grund for disse domme, også relevante i disse tilfælde.

74. De samme retlige grunde fører til de samme resultater, nemlig at ingen kan straffes på grundlag af en udvidende fortolkning af nationale straffebestemmelser, hvorved disse skal bringes i overensstemmelse med et direktiv, og heller ikke for forhold, der ikke efter disse straffebestemmelser er strafbare.

75. Også i dette tilfælde gælder legalitetsprincippet med samme styrke og undtagelsesfrit til skade for direktivernes effektivitet og kravet om, at nationale regler skal fortolkes i overensstemmelse med dem.

76. Dette er ikke en følge af en forrang for de nationale strafferetlige regler (som den pågældende medlemsstat skal ændre, når det er fastslået, at den ikke har opfyldt sin pligt i

26 — Herved kan det måske også undgås, at antallet af denne type præjudicielle anmodninger i straffesager af samme karakter, som den her foreliggende, stiger. I øjeblikket behandler Domstolen dels sag C-168/95, og dels sagerne C-304/94, C-330/94, C-342/94 og C-224/95, der alle omhandler præjudicielle spørgsmål, der er stillet i en række italienske straffesager vedrørende forskellige miljødirektiver. Generaladvokat Elmer's forslag til afgørelse af 14.3.1996 i den første af disse sager har endnu en gang fremdraget den grundsætning, som er fastslået i sagen Pretore di Saló.

27 — Som omhandlet i de domme, der er nævnt i note 18.

medfør af fællesskabsretten) — de har ingen sådan forrang — men af overholdelsen af et af de fælles principper inden for medlemsstaternes forfatningsretlige traditioner, der samtidig udgør grundlæggende rettigheder for disse staters borgere og et grundlæggende princip i selve fællesskabsretten.

77. Selv om Domstolen finder det hensigtsmæssigt at give den forelæggende ret en detaljeret fortolkning af samtlige de bestemmelser i det direktiv, der er omhandlet i de præjudicielle spørgsmål, må besvarelsen efter min mening under alle omstændigheder følge de ovenfor fremstillede synspunkter.

Forslag til afgørelse

78. Af de anførte grunde foreslår jeg Domstolen at besvare de forelagte spørgsmål på følgende måde:

1) De spørgsmål, der er forelagt af anklagemyndigheden ved Pretura circondariale di Torino i sag C-74/95, må afvises, da de ikke hidrører fra en ret, som ifølge traktatens artikel 177 kan forelægge præjudicielle spørgsmål.

2) Fortolkningen af Rådets direktiv 90/270/EØF af 29. maj 1990 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejde ved skærmterminaler kan ikke medføre eller skærpe det strafferetlige ansvar for dem, som overtræder disse bestemmelser, når den lov, som en medlemsstat har vedtaget til gennemførelse af dette direktiv, ikke fastsætter straf for visse af de handlinger, der er strafbare efter direktivet, eller når denne lov har afgrænset gerningsindholdet anderledes, end det kræves efter direktivet.

3) Subsidiært foreslår jeg, at Domstolen erklærer følgende:

   a) Begrebet »arbejdstager ... der regelmæssigt og i en ikke ubetydelig del af sin normale arbejdstid anvender en skærmterminal« (artikel 2 i direktiv 90/270/EØF) omfatter arbejdstagere, som regelmæssigt anvender sådanne skærme fire timer hver dag, selv om det ikke er på alle ugens dage. Begrebet omfatter også arbejdstagere, som anvender sådanne skærme

hver af ugens dage, men ikke nødvendigvis i fire på hinanden følgende timer. Det tilkommer den nationale ret i hvert enkelt konkret tilfælde at afgøre, om det tidsrum, som de pågældende arbejdstagere tilbringer foran sådanne terminaler, skal tages i betragtning.

b) De undersøgelser af øjne og syn, som arbejdstagerne skal gennemgå, inden de påbegynder et arbejde ved en skærmterminal, og som de også efterfølgende skal gennemgå med jævne mellemrum (direktivets artikel 9, stk. 1), omfatter alle de arbejdstagere, som henhører under direktivets anvendelsesområde. Den i direktivets artikel 9, stk. 2, omhandlede øjenundersøgelse kan være nødvendig at foretage efter hver af de undersøgelser, som udføres i de tre tilfælde, der er nævnt i artikel 9, stk. 1.

c) Direktivets artikel 4 og 5 henviser udtrykkeligt til de »arbejdsstationer«, der er defineret i artikel 2, litra b), og kræver, at de opfylder alle de minimumsforskrifter, som er fastsat i direktivets bilag vedrørende udstyrene, arbejdsmiljøet og samspillet mellem datamat og menneske.