FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 18 juni 1996 *

1. Aktuella begäran om förhandsavgörande förenades av domstolen efter att ha ingivits av Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino (Italien) [allmän åklagarmyndighet] och Giudice per le indagini preliminari (domare som leder förundersökning) vid samma Pretura circondariale.

2. De av förundersökningsdomaren ställda frågorna är endast subsidiära, eftersom den nationella domstolen bedömde att han borde vända sig till domstolen för det fall denna skulle finna att åklagarmyndighetens begäran inte kunde tas upp till sakprövning.

Upptagande till sakprövning av de frågor som har ställts av Procura della Repubblica

3. Jag måste genast påpeka att den italienska åklagarmyndigheten inte är en domstol med behörighet att tillämpa artikel 177 i EG-fördraget, och det måste därför fastställas att den begäran om förhandsavgörande som åklagarmyndigheten har hänskjutit till domstolen inte kan tas upp till prövning.

4. Gränserna för begreppet domstol i den mening som avses i artikel 177 i fördraget har fastställts av domstolen, vilken har angivit de kriterier som ett sådant organ måste uppfylla, såsom rättslig grund, permanent karaktär, obligatorisk domstol, kontradiktoriskt förfarande och tillämpning av en rättsregel. Domstolen har kompletterat dessa kriterier genom att särskilt understryka den självständighet som varje domstol måste åtnjuta. [1]

5. Även om det är riktigt att den italienska åklagarmyndigheten under en viss period kunde åta sig vissa funktioner som är utmärkande för förundersökningsdomare utöver de funktioner den har i sin egenskap av statlig myndighet med uppgift att väcka åtal [2], var detta inte fallet när begäran om förhandsavgörande inlämnades (det vill säga i april 1995).

1 — Dom av den 27 april 1994, Almelo m. fl. (C-393/92, Rec. s. I-1477, punkt 21), av den 30 juni 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Rec. s. 377), av den 30 mars 1993, Corbiau (C-24/92, Rec. s. I-1277) och av den 21 april 1988, Pardini (338/95, Rec. s. 2041).

2 — Detta var fallet under den period som den dom hänförde sig till som domstolen meddelade den 11 juni 1987 i målet Pretore di Saló mot X (14/86, Rec. s. 2545). Under denna period utövade Pretore funktioner både som allmän åklagarmyndighet och som förundersökningsdomare. Pretore ledde förundersökningen i egenskap av allmän åklagarmyndighet och meddelade, för det fall resultatet var negativt, åtalseftergift i förundersökningsdomarens ställe. Det är av detta skäl som domstolen fann att Pretore var domare som, i ett sådant förfarande som det som hade föranlett förfarandet om begäran av förhandsavgörande, kumulerade den allmänna åklagarmyndighetens och förundersökningsdomarens funktioner. Det medgavs därför att de hänsköt frågor till domstolen, eftersom det rörde sig om ett "domstolsorgan som verkade inom den allmänna ramen för sitt uppdrag att, under självständighet och i enlighet med lagen, döma i de mål för vilka den har behörighet enligt lag, även om vissa av de funktioner som det ankommer på denna domstol att fullgöra i det förfarande som har föranlett begäran om förhandsavgörande inte är typiska för domstolar".

* Originalspråk: spanska.

6. I dag är Procura della Repubblica endast en part i brottmålet som grundar sin saklegitimation på myndighetens allmänna karaktär och som väcker åtal. Den har följaktligen inte till uppgift att avgöra tvister utan endast att hänskjuta dem till den behöriga domstolen.

7. Följaktligen är det åtminstone två kriterier, vilka krävs av domstolen för att begäran om förhandsavgörande skall kunna tas upp till prövning, som inte föreligger i detta fall:

a) Procura della Repubblica är ingen instans med obligatorisk jurisdiktion, eftersom den inte ens är en domstol i strikt mening.

b) Procura della Repubblica avgör inte tvisterna efter att ha hört parterna under ett kontradiktoriskt förfarande, eftersom den själv är part i det nämnda förfarandet.

8. Det framgår tydligt av den hänskjutande domstolens beslut av den 18 april 1995 att den allmänna åklagarmyndighetens roll under förundersökningen, inom ramen för vilken dessa tolkningsfrågor har ställts i begäran om förhandsavgörande, var att, genom begäran av den 11 april 1995, uppmana den nationella domstolen att förordna om ett sakkunnigutlåtande, vilket denna var ensam om att kunna göra. [3]

9. Det står följaktligen klart att Procura della Repubblicas roll under denna förundersökning har varit att endast såsom part begära att den nationella domstolen inhämtar bevisning. Denna funktion är inte typisk för domstolars verksamhet och följaktligen kan den som utövar den inte ställa tolkningsfrågor i en begäran om förhandsavgörande till domstolen. [4]

10. En fastställelse av att den begäran om förhandsavgörande som den allmänna åklagarmyndigheten har hänskjutit till domstolen inte kan tas upp till prövning skulle för övrigt klargöra begreppet "domstol" i artikel 177 i fördraget vars tolkning domstolen i vissa fall kanske borde göra mer restriktiv. [5]

3 — Kommissionen understryker i sitt skriftliga yttrande hur den allmänna åklagarmyndigheten eller den person som är föremål för en undersökning enligt artikel 392 i (den italienska) rättegångslagen ges möjlighet att "begära att domstolen som en rättegångsfråga förordnar om ett sakkunnigutlåtande eller en rättslig undersökning beträffande personer, föremål eller platser vars tillstånd är utsatt för oundvikliga ändringar".

4 — Det konstateras samtidigt, såsom den italienska författningsdomstolen förklarade i dom av den 9 april 1963 och i beslut av den 22 januari 1979, att den italienska åklagarmyndigheten inte heller är behörig att hänskjuta frågor om rättsakters grundlagsenlighet till denna domstol.

5 — Domstolen har tillfälligt godtagit att det till den ställs tolkningsfrågor i begäran om förhandsavgörande från administrativa organ, vars sammansättning inte säkerställde någon absolut självständighet och vars beslut dessutom kunde prövas av egentliga domstolar. Det var därför som den i dom av den 1 april 1993, Diversinte och Iberlacta (C-260/91 och C-261/91, Rec. s. I-1885), förklarade att den begäran om förhandsavgörande som hade hänskjutits till den av en spansk "ekonomi-och förvaltningsdomstol", vilken verkade såsom organ för skattemyndigheten och inte hade status av domstol, kunde tas upp till prövning.

De frågor som har ställts av Giudice per le indagini preliminari

11. De frågor som den nationella domstolen har ställt har uppkommit inom ramen för en förundersökning i ett brottmål som hade inletts mot oidentifierade personer efter den undersökning som inspektörer vid Unità sanitaria locale di Turin hade företagit beträffande användningen av bildskärmar vid sätet för bolaget Telecom Italia.

12. Eftersom den italienska åklagarmyndigheten misstänkte att det förekom överträdelser av föreskrifterna om skydd för arbetstagare som använder bildskärmar, begärde den vid Giudice per le indagini preliminari att denna skulle förordna om den bevisning som jag ovan har syftat på.

13. Den nationella domstolen anser att det, innan den avgör den begäran om sakkunnigutlåtande som den allmänna åklagarmyndigheten har framställt, är nödvändigt att fastställa om förutsättningarna för en eventuell överträdelse är uppfyllda i detta fall, och särskilt om det har förekommit en sådan överträdelse, som avses i decreto legislativo nr 626 [6] av den 19 december 1994, av artikel 50—59 i avsnitt VI som rör användning av utrustning som är försedd med bildskärm.

14. Det är av detta skäl som den nationella domstolen har ansett det vara lämpligt att i en begäran om förhandsavgörande till domstolen ställa flera frågor om tolkningen av rådets direktiv 90/270/EEG av den 29 maj 1990 om minimikrav för säkerhet och hälsa i arbete vid bildskärm (femte särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG) (nedan kallat direktivet). [7]

15. De frågor som den nationella domstolen har ställt har följande lydelse:

"Det vore särskilt intressant att få veta hur artikel 2 c i direktivet skall tolkas, då det i direktivet talas om arbetstagare 'som regelbundet använder bildskärm som ett betydande inslag i sitt normala arbete', för att förstå om denna bestämmelse kan utesluta de konkreta fall som har beskrivits ovan (användning under hela arbetsveckan men inte alltid fyra timmar i följd per dag, eller användning under mer än fyra timmar i följd men inte hela arbetsveckan: till exempel under flera timmar i följd per dag under hela arbetsveckan, med undantag av en dag).

I artikel 55 i decreto legislativo nr 626 från år 1994 påbjuds för övrigt regelbunden läkarundersökning endast för de arbetstagare

6 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* nr 265 av den 12 november 1994, ordinarie bilaga nr 141.

7 — EGT nr L 156, s. 14.

som under vissa förutsättningar har bedömts vara lämpliga och som är äldre än 45 år, och det förefaller som om specialistundersökningar endast är obligatoriska efter resultatet från det förebyggande läkarbesöket och som om senare synundersökningar endast är obligatoriska på arbetstagarens begäran. Eftersom begäran från den allmänna åklagarmyndigheten innebär att den nationella domstolen måste bedöma om de pauser som de anställda vid Telecom medges och den läkarkontroll som de är föremål för eventuellt är olämpliga, är det dessutom nödvändigt att först få klarhet i räckvidden av artikel 9.1 och 9.2 i direktiv 90/270 för att fastställa om det i punkt 1 föreskrivs en 'lämplig ögon-och synundersökning' för samtliga arbetstagare eller om undersökningen enligt denna skall begränsas till bestämda grupper av arbetstagare (eventuellt knuten till uppgifterna i den berördes personakt), och om det i punkt 2 föreskrivs en synundersökning inte endast efter resultatet från det förebyggande läkarbesöket utan även efter det periodiskt återkommande läkarbesöket.

Med hänsyn, slutligen, till att resultaten från de tekniska bevis som har framlagts bringar klarhet i de eventuella problem som är förenade med belysning och datamiljö, vilket gör det nödvändigt att bedöma om förutsättningarna för överträdelse föreligger, och till att det i artikel 58 i nämnda decreto legislativo föreskrivs att arbetsplatserna endast skall motsvara de minimikrav som anges i bilaga VII, vilken bara innehåller en punkt och endast behandlar utrustning, finns det anledning att fråga sig om det enligt artiklarna 4 och 5 i direktivet krävs att alla arbetsplatser skall vara anpassade till gemenskapskraven [artikel 2 b] eller endast de arbetsplatser som har besatts av de arbetstagare som definieras i artikel 2 c, och särskilt om denna anpassning även skall omfatta kraven i punkterna 2 och 3 i bilagan till direktivet (minimikrav — punkt 2: omgivande miljö; punkt 3: samspel dator/operatör)."

Skillnaden mellan direktivet och de nationella föreskrifter i vilka de straffbara handlingarna definieras

16. Som jag har angivit ovan utgörs de nationella bestämmelser som är tillämpliga i detta fall av decreto legislativo nr 626 av den 19 september 1994, vilket enligt beslutet om hänskjutande "genomför direktiv 90/270/EEG".

17. Direktivet uppfyller för sin del kraven i artikel 118 A i fördraget, enligt vilket rådet genom denna typ av normativa rättsakter skall anta minimikrav för att, främst i fråga om arbetsmiljön, främja förbättringar i syfte att säkerställa en högre skyddsnivå för arbetstagares säkerhet och hälsa.

18. Konkret utgör direktivet ett av särdirektiven i den mening som avses i artikel 16.1 i rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar

av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet. [8]

19. En läsning av frågorna från den nationella domstolen visar, enligt min mening, trots vissa påståenden som tycks ange motsatsen, att dess syfte inte så mycket var att få en tolkning av direktivet som att understryka de punkter där decreto legislativo avvek från detta och att få klargjort verkan av dessa avvikelser.

20. Genom de tre tolkningsfrågorna utgås nämligen från en gemensam förutsättning, det vill säga att det skulle finnas skillnader mellan direktivet och decreto legislativo, varvid bestämmelserna *delvis* skulle avvika på följande punkter:

a) begreppet "arbetstagare som regelbundet använder bildskärm",

b) ögon-och synundersökningens omfattning och obligatoriska karaktär,

c) räckvidden av de minimikrav som avses i bilagan till direktivet vad beträffar de arbetsplatser som det däri hänvisas till.

21. Den nationella domstolen redogör beträffande var och en av dessa tre punkter för den nationella regel som är tillämplig (det vill säga artiklarna 51, 55 och 58 i decreto legislativo) och jämför den sedan omedelbart med bestämmelserna i direktivet.

22. I artikel 51 c i decreto legislativo definieras, vad beträffar den första av de tre uppställda punkterna, arbetstagare, med avseende på avsnitt VI, såsom den "som under en hel arbetsvecka systematiskt och regelbundet använder en bildskärmsutrustning under minst fyra timmar i följd per dag, med avdrag för de pauser som avses i artikel 54".

23. Beträffande samma fråga beskrivs i artikel 2 c i direktivet arbetstagare som "varje arbetstagare enligt definitionen i artikel 3 a i direktiv 89/391/EEG som regelbundet använder bildskärm som ett betydande inslag i sitt normala arbete".

24. Vid en jämförelse mellan dessa båda bestämmelser konstateras att "definitionen"

8 — EGT nr L 183, s. 1.

av en skyddad arbetstagare är mer restriktiv i de italienska bestämmelserna än i gemenskapsbestämmelserna. I decreto legislativo utesluts nämligen från gruppen "arbetstagare" i den mening som avses i avsnitt VI — och följaktligen från dess bestämmelser om skydd för arbetstagarnas hälsa — åtskilliga anställda som enligt direktivet borde ingå i gruppen.

25. Detta är särskilt fallet för de arbetstagare som använder bildskärmar under exempelvis tre och en halv timme per dag alla dagar i veckan, eller de som använder sådana under mer än fyra timmar per dag men inte alla dagar i arbetsveckan.

26. Såsom kommissionen och den österrikiska regeringen har understrukit i det skriftliga yttrande som de har ingivit borde dessa personer omfattas av direktivets tillämpningsområde, eftersom de tillbringar en betydande del av sin arbetstid framför bildskärmar. Dessa utesluts emellertid genom decreto legislativo från rätten att komma i åtnjutande av de skyddsbestämmelser som införs i dess avsnitt VI, eftersom de i samma avsnitt inte anses som "arbetstagare".

27. Vad beträffar den andra frågan (hälsokontroll) föreskrivs i artikel 55 i decreto legislativo periodiskt återkommande läkarundersökningar endast till fördel för arbetstagare som däri klassificeras som "lämpliga under vissa förutsättningar" och arbetstagare som är äldre än 45 år. Det "förefaller" för övrigt, enligt den nationella domstolen, som om det enligt artikeln inte påbjuds specialistundersökningar förrän resultaten från det förebyggande läkarbesöket visar att sådana är nödvändiga, och som om synundersökning påbjuds enligt artikeln endast på arbetstagarens begäran, då denne misstänker att hans syn har försämrats, vilket bekräftas av vad läkaren har konstaterat.

28. Beträffande denna fråga föreskrivs i artikel 9 i direktivet följande:

"1. Arbetstagarna skall ha rätt att få genomgå en lämplig ögon-och synundersökning som utförs av en person med tillräckliga kvalifikationer

— före bildskärmsarbetets början,

— med jämna mellanrum därefter, och

— i fall då de känner av synbesvär som kan vara förorsakade av bildskärmsarbete.

2. Arbetstagarna har rätt att få genomgå en synundersökning hos en ögonläkare om resultaten av den undersökning som avses i punkt 1 visar att det är nödvändigt."

29. Det förefaller även i detta hänseende som om det hälsoskydd i arbetet som krävs enligt direktivet begränsas i de italienska bestämmelserna. Genom direktivet införs nämligen en rätt till periodiskt återkommande ögon-och synundersökning till förmån för de arbetstagare som omfattas av direktivets tillämpningsområde. I decreto legislativo erkänns denna rättighet däremot endast för vissa grupper av arbetstagare, och inte för alla.

30. Vad slutligen beträffar den tredje punkten krävs enligt artikel 58 i decreto legislativo att arbetsplatserna skall motsvara de minimikrav som anges i bilaga VII, vilken endast innehåller en punkt och endast reglerar installationer och utrustning som är försedda med bildskärm.

31. Beträffande just denna fråga krävs med all tydlighet, enligt direktivet, att arbetsgivarna vidtar ändamålsenliga åtgärder för att arbetsplatserna skall uppfylla de minimikrav som anges i bilagan [9], inte bara vad beträffar utrustning [10] (punkt 1) utan även vad beträffar omgivande arbetsmiljö [11] (punkt 2) och "samspel dator/operatör" [12] (punkt 3).

32. Såsom för de andra punkterna, som jag redan har undersökt sammanfattningsvis, är direktivet på denna punkt mer omfattande än det italienska decreto legislativo, genom vilket miniminivån åter sänks för de krav avseende hälsa i arbetet som föreskrivs enligt direktivet.

33. Medan direktivet föreskriver minimikrav såväl beträffande arbetsplatser som är försedda med egentliga bildskärmar som beträffande deras miljö och programvara, inskränker sig således decreto legislativo till arbetsplatser samtidigt som det utelämnar de två andra aspekterna. [13]

9 — Artiklarna 4 och 5 i direktivet avser var för sig de arbetsplatser som togs i bruk för första gången efter den 31 december 1992 och som omgående skulle uppfylla de minimikrav som anges i bilagan respektive de arbetsplatser som redan hade tagits i bruk den 31 december 1992 som skulle vara anpassade till nämnda krav inom en frist om maximalt fyra år.

10 — Bland de minimikrav som anges i denna punkt återfinns de om bildskärm, tangentbord, arbetsbord eller arbetsyta samt arbetsstol.

11 — Denna punkt i bilagan innehåller minimikrav avseende vissa villkor som den omgivande arbetsmiljön skall uppfylla, nämligen villkor om utrymme, belysning, spegling och reflexer, buller, värme, strålning samt fuktighet.

12 — Denna punkt i bilagan innehåller en rad ergonomiska krav som arbetsgivaren skall ta hänsyn till vid utformning, urval, köp och ändring av programvaran samt vid utformning av arbetsuppgifter som innebär användning av bildskärm.

13 — Detta utelämnande har framhållits av Silvia Bertocco i hennes verk *La sicurezza del lavoratore nelle fonti internazionale del lavoro. Il recipimento dalla direttiva CEE 89/391 nell'ordinamento nationale*, 1995, s. 127, där hon förklarar att "lagdekretet om säkerhet utgör en normativ helhet, som är utarbetad och komplex, att dess oklara lydelse gör att den tekniskt kan ifrågasättas och att dess sammantagna värde inte förbättras av vissa grova fel, såsom visas genom att två punkter utelämnas i bilaga VII: a) upphovsmännen har glömt de ergonomiska kraven avseende arbetsmiljö och samspel dator/operatör, beträffande vilka aspekter ett visst antal regler anges i punkterna 2 och 3 i bilagan till direktiv 90/270 ...".

34. Den slutsats som skulle kunna dras av det ovan anförda — och vilken, om jag får säga så, den nationella domstolen hade anat då den ställde tolkningsfrågorna — leder mig till att konstatera en eventuell bristfällighet vid införlivandet av direktivet från de italienska myndigheternas sida, vilken medför en sänkning av miniminivån för det hälsoskydd i arbetet som krävs enligt gemenskapsrätten. [14]

35. Denna slutsats är emellertid, såsom jag får anledning att ange senare, inte relevant inom ramen för ett brottmål som rör frågan om huruvida det straffrättsliga ansvaret för arbetsgivaren inträdde då han överträdde den italienska rätten, och inte gemenskapsrätten.

36. Tolkning och tillämpning av nationell rätt faller under de nationella domstolarnas exklusiva behörighet. Utan att på något sätt vilja göra intrång i denna behörighet anser jag det emellertid vara nödvändigt att klargöra att den italienska domstolen, för att kunna avgöra om den överträdelse har begåtts som har föranlett förundersökningen, inte kan ta hänsyn till normativa inslag som är främmande för strafflagarna i den egna staten, då dessa inslag visar, såsom i detta fall, att det förekommer handlingar i arbetet som är skadliga för arbetstagares hälsa och som är oförenliga med gemenskapsrätten, men som inte är straffbara enligt nationell rätt.

37. En italiensk arbetsgivare kan nämligen inte straffas för en handling som består i att han inte har antagit skyddsbestämmelser — till exempel i fråga om synundersökning eller minimikrav avseende arbetsmiljö — i förhållande till vissa anställda som begreppet skyddad "arbetstagare" enligt direktivet skall tillämpas på men som enligt ordalydelsen av decreto legislativo inte ingår i denna grupp av arbetstagare.

38. Det råder ingen tvekan om att en korrekt tillämpning av direktivet innefattar ett skydd för dessa personer som den italienska staten skall säkerställa. Om en viss handling som en arbetsgivare skulle kunna göra sig skyldig till i denna fråga inte omfattas av motsvarande brottsbeskrivningar enligt den nationella lagen, är däremot varken tillämpning eller tolkning av direktivet tillräckligt för att berättiga en påföljd i motsvarande fall. [15]

39. I artikel 89 i decreto legislativo föreskrivs påföljderna fängelse och böter för "överträdelse av artikel 58" som arbetsgivare eller företagsledningar har begått. I artikel 90

14 — För att konsekvent kunna dra slutsatser av detta påstående skulle det i vederbörlig ordning ha väckts en talan om fördragsbrott mot Republiken Italien (en medlemsstat som för övrigt inte har intervenerat i detta mål om begäran om förhandsavgörande). Domstolen har vid upprepade tillfällen förklarat att den, inom ramen för en tillämpning av artikel 177 i fördraget, inte är behörig att avgöra om en nationell bestämmelse är förenlig med gemenskapsrätten.

15 — Det innebär inte att tillämpningen och tolkningen av direktivet, på ett annat område än det rent straffrättsliga, inte skulle medföra några konsekvenser. Det är därför som arbetstagarna på arbetsrättens och den sociala trygghetens område, till och med gentemot sin egen stat, skulle kunna göra gällande skyddsåtgärder som direktivet syftar till att säkerställa.

föreskrivs samma påföljder för "underlåtenhet att iaktta minimikraven i artikel 55.1, 55.3 och 55.4 samt artikel 58", om underlåtenheten skall tillskrivas de högre tjänstemännen i företaget.

40. I den italienska lagen beskrivs, genom de olika föreskrifterna sammantagna, i mycket klara ordalag de handlingar som den är avsedd att bestraffa genom påföljderna fängelse och böter: enligt lagen faller alla andra särskilda handlingar som rör säkerheten och hälsan i arbetet för de arbetstagare som använder bildskärmar utanför det straffrättsliga området.

41. Detta rättsläge — vilket kan uppkomma till följd av såväl ett medvetet beslut som helt enkelt av en lucka i lagen — kan inte justeras genom en tolkning av decreto legislativo som skulle få det att innebära mer än vad som utsägs, även om det därigenom skulle bli förenligt med direktivet. [16]

42. Dessa uttalanden kräver kanske en något utförligare analys av förhållandet mellan direktivs införlivande och nationell straffrätt.

16 — Enligt direktivet krävs för övrigt inte i något fall att dess införlivande skall säkerställas genom straffsanktioner.

Direktivens betydelse för tolkningen av de nationella straffbestämmelserna

43. Utgångspunkten för mitt resonemang är företrädet för den straffrättsliga legalitetsprincipen (nullum crimen, nulla poena sine lege) och dess följder, genom vilka all extensiv tolkning *till nackdel för den anklagade* förbjuds. Jag tror inte att någon i dag bestrider att det här rör sig om en princip som är gemensam för de konstitutionella traditionerna i samtliga medlemsstater.

44. Det rör sig dessutom om en princip vars efterlevnad säkerställs genom artikel 7.1 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (konvention undertecknad i Rom den 4 november 1950) enligt vilken "[i]ngen må fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid tidpunkten för dess begående icke utgjorde ett brott enligt inhemsk eller nationell rätt. Ej heller må högre straff utmätas än som var tillämpligt vid tidpunkten för den brottsliga gärningens begående". [17]

45. Denna princip tvingar den italienska domstolen i brottmålet att tillämpa de

17 — Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna underströk i dom av den 25 maj 1993 i målet Kokkinakis mot Republiken Grekland (A 260-1 1993) att artikel 7.1 i konventionen inte inskränker sig till att förbjuda att strafflag tillämpas retroaktivt till nackdel för den anklagade utan dessutom, på ett allmänt sett, behandlar principen enligt vilken överträdelser och påföljder endast kan anges respektive föreskrivas i lag och enligt vilken en strafflag inte kan tolkas extensivt till nackdel för den anklagade, vilket till exempel skulle vara fallet vid en analogisk tolkning.

nationella lagar i vilka de straffbara handlingarna (nämligen brott, förseelser eller andra överträdelser) definieras med iakttagande av lagarnas lydelse, varigenom straffrättsliga sanktioner inte kan göras gällande mot sådana handlingar som, även om de borde det, i själva verket inte har intagits i den italienska strafflagen.

46. Den omständigheten att en medlemsstat inte har definierat de handlingar som med hänsyn till gemenskapsrätten skall anses rättsstridiga skulle, för denna stat, som mest kunna utgöra ett eventuellt fördragsbrott [18], i fråga om vilket kommissionen eller en annan medlemsstat kan väcka talan med stöd av artiklarna 169 och 170 i fördraget. Åtal kan emellertid inte väckas mot enskilda i denna stat för handlingar som är rättsstridiga enligt gemenskapsrätten men som inte är straffbara enligt de nationella bestämmelserna.

47. Dessa principer har berörts av domstolen i flera på varandra följande domar i vilka det tydligt klargörs att det är omöjligt att, särskilt på det straffrättsliga området, gentemot enskilda åberopa gemenskapsdirektiv som inte har införlivats med den nationella rätten.

48. Domstolen fastställde i dom av den 26 februari 1986 i målet Marshall [19] att ett direktiv inte i sig kan ge upphov till skyldigheter för en enskild och att en bestämmelse i ett direktiv som sådan inte kan åberopas mot denne.

49. I den av mig ovan nämnda domen i målet Pretore di Saló förklarade domstolen att "då ett direktiv inte har införlivats med den nationella rättsordningen i en medlemsstat kan därav följaktligen inte uppkomma skyldigheter för enskilda vare sig gentemot andra enskilda eller, än mindre, gentemot själva staten".

50. I målet Pretore di Saló önskade den nationella domstolen få veta om de italienska bestämmelserna som gällde vid tidpunkten i fråga, om vattens skydd mot föroreningar, var förenliga med de principer och mål avseende kvalitet som fastställdes i ett gemenskapsdirektiv. [20] Den nationella domstolen

18 — Det skulle för detta krävas att de förutsättningar föreligger som domstolen hänvisar till i domen av den 26 oktober 1995 i målet Siesse (C-36/94, Rec. s. I-3573), punkt 20: "det bör i detta hänseende erinras om att det av en fast rättspraxis, bekräftad av domar av den 8 juni 1994, kommissionen mot Förenade kungariket (C-382/92, Rec. s. I-2435, punkt 55, och C-383/92, Rec. s. I-2479, punkt 40), framgår att när det i en gemenskapsrättslig reglering inte föreskrivs någon särskild påföljd för överträdelser av bestämmelserna däri och det inte heller görs någon hänvisning i detta hänseende till nationella bestämmelser, är medlemsstaterna enligt artikel 5 skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa gemenskapsrättens tillämplighet och verkan. För detta ändamål skall medlemsstaterna, som dock har ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller valet av påföljder, ombesörja att överträdelser av gemenskapsrätten beivras enligt regler motsvarande de processuella och materiella regler som gäller för överträdelser av samma art och svårighetsgrad enligt nationell rätt. Påföljderna skall dock under alla omständigheter vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande."

19 — 152/84, Rec. s. 723, punkt 48.

20 — Rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden (EGT nr L 222, s. 1).

hade ansett att denna fråga var nödvändig att få besvarad för att eventuellt kunna utdöma påföljder för handlingar som inte var straffbara enligt de nationella bestämmelserna, men som kunde vara rättsstridiga enligt direktivet.

51. Domstolen svarade i domslutet att ett direktiv, i sig och oberoende av en nationell lag som en medlemsstat har antagit för direktivets tillämpning, inte kan leda till att fastställa eller skärpa det straffrättsliga ansvaret för dem som överträder bestämmelserna i direktivet. Domstolen vägrade sålunda att jämföra de nationella bestämmelserna med gemenskapsbestämmelserna, vilket var huvudfrågan i beslutet om hänskjutande.

52. Domstolen fastställde på nytt i domen av den 8 oktober 1987 i målet Kolpinghuis Nijmegen [21] att ett direktiv, i sig och oberoende av en nationell lag som en medlemsstat har antagit för direktivets tillämpning, inte kan leda till att fastställa eller skärpa det straffrättsliga ansvaret för dem som överträder bestämmelserna i direktivet. [22]

53. I domstolens rättspraxis respekteras således den garanti som den straffrättsliga legalitetsprincipen utgör för medborgarna i medlemsstaterna. Då nämnda princip utgör en grundläggande rättighet för personer medför den rättssäkerhet för var och en genom att garantera att åtal endast kommer att väckas mot deras handlingar om de har överträtt en nationell bestämmelse i vilken denna handling tidigare har definierats som utgörande en överträdelse.

54. I de domar som jag har omnämnt har domstolen följaktligen valt att anse att den straffrättsliga legalitetsprincipen begränsar gemenskapsdirektivens effekt.

55. Kan då denna rättspraxis, vilken hänför sig till fall där ett direktiv ännu inte hade införlivats med nationell rätt, utsträckas till att gälla de fall där införlivandet redan har ägt rum?

56. Enligt min mening måste svaret vara jakande om tillämpningen eller tolkningen av direktivet leder till att den anklagades straffrättsliga ansvar inträder eller skärps, vilket annars inte skulle bli följden.

57. Jag har i det föregående redan understrukit att den straffrättsliga legalitetsprincipen i

21 — 80/86, Rec. s. 3969.

22 — I detta mål frågade den nederländska domstolen om en nationell myndighet till nackdel för sina medborgare kunde åberopa en bestämmelse i ett direktiv, med avseende på vilken den berörda medlemsstaten inte hade antagit lagar eller andra författningar för dess tillämpning.

de olika medlemsstaternas rättsordningar har en nyckelroll som inte endast utsträcker sig till en tidigare beskrivning av de typer av handlingar som är straffbara *(lex previa)* utan även till deras tolkning *(lex certa)*.

58. Den rättsliga grunden för att göra gällande straffrättsliga sanktioner skall följaktligen vara klar och entydig; det vill säga det får inte förekomma någon som helst tvetydighet. Det är utan tvivel så, att även straffbestämmelsen behöver tolkas av domstolarna, men det är inte tillåtet för dem att fylla ut luckor i brottsbeskrivningarna genom att göra extensiva tolkningar.

59. Det är självklart att när det finns en nationell bestämmelse som har utfärdats till följd av att ett direktiv har införlivats, krävs i princip, genom de allmänna kraven i gemenskapsrätten, att den nationella domstolen skall ta hänsyn till detta direktiv såsom tolkningsfakta avseende den nationella bestämmelsen. [23]

23 — Domstolen förklarade i domen av den 10 april 1984 i målet Von Colson och Kamann (14/83, Rec. s. 1891) att "den skyldighet som till följd av ett direktiv åligger medlemsstaterna att uppnå det resultat som förutses i detta och deras förpliktelse enligt artikel 5 i fördraget att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att denna skyldighet fullgörs, åligger alla myndigheter i medlemsstaterna, även domstolarna inom ramen för deras behörighet". Samma hållning intas i domen av den 13 november 1990 i målet Marleasing (C-106/89, Rec. s. I-4135).

60. Om denna tolkning skulle leda till att den anklagades ansvar uppkom eller skärptes, vilket inte skulle kunna inträffa om det inte togs någon hänsyn till direktivet, skulle det uppstå en konflikt mellan två principer: principen som innebär förbud för extensiva tolkningar på det straffrättsliga området och principen som ålägger de nationella domstolarna att tolka sin egen nationella rätt i enlighet med direktiven.

61. Domstolen har löst denna konflikt i punkterna 12 och 13 i den ovan nämnda domen i målet Kolpinghuis Nijmegen:

— Det är för det första klart att den nationella domstolen, då den tillämpar den nationella rätten, och särskilt de bestämmelser i en nationell lag som har stiftats för att genomföra ett direktiv, är skyldig att tolka den nationella rätten mot bakgrund av direktivets lydelse och syfte, för att uppnå det resultat som eftersträvas genom artikel 189 tredje stycket i fördraget.

— Denna skyldighet för den nationella domstolen att ta hänsyn till direktivets innehåll begränsas emellertid av de allmänna principer som ingår i gemenskapsrätten, särskilt principen om rättssäkerhet och förbud mot retroaktiv strafflag.

62. Den nationella strafflagen skall följaktligen tolkas enligt de tolkningskriterier och principer som är utmärkande för denna del av rättsordningen. Från dessa principer, vilka klart syftar till att säkerställa den anklagades rättigheter, frigör sig rättssäkerhetsprincipen vilken, på det straffrättsliga området, kommer till uttryck just genom legalitetsprincipen.

63. Med denna innebörd hindrar rättssäkerhetsprincipen att gemenskapsdirektiv åberopas för att, till nackdel för den anklagade, utsträcka brottsbeskrivningarna till de olika fall som motsvarar brottsbeskrivningarna i den nationella straffrätten. [24]

64. Detta har inte något att göra med den motsatta situationen. Situationen är nämligen en helt annan när tillämpningen av gemenskapsrätten medför att en handling inte är rättsstridig då den utgör en överträdelse av den nationella lagen. I ett sådant fall medför gemenskapsrättens företräde att den nationella straffrättsliga regeln inte kan tillämpas. Det är av samma skäl som nämnda regel förlorar sin legitimitet som grund för åtal. [25]

Tillämpningen av den straffrättsliga legalitetsprincipen på detta fall

65. Undersökningen i detta mål visar klart att den tolkning av direktivet som den italienska domstolen önskar inte i något fall kan användas för att mildra ett eventuellt straffansvar, snarare tvärtom.

66. Jag har nämligen redan redovisat den skillnad som finns mellan direktivet och det italienska decreto legislativo, genom vilket den miniminivå avseende skyddet för arbetstagares hälsa som krävs enligt gemenskapsbestämmelserna sänks.

24 — Generaladvokaten Jacobs uttryckte samma åsikt i sitt förslag till avgörande som han föredrog i de förenade målen Vessoso och Zanetti (dom av den 28 mars 1990, C-206/88 och C-207/88, Rec. s. 1461), punkterna 25 och 26, i vilka han uttalade följande: "Enligt min mening måste regeln i fråga medföra undantag när det rör sig om åtal, eftersom verkan av att den nationella rättsordningen tolkas mot bakgrund av gemenskapsbestämmelsen kan ge upphov till att straffrättsliga sanktioner utdöms till följd av ett ansvar som har bedömts föreligga i fall där ett sådant ansvar inte skulle följa av den nationella lagstiftningen sedd för sig. Skälet till denna begränsning är att en extensiv tolkning av strafflagen strider mot den grundläggande legalitetsprincipen *(nullum crimen, nulla poena sine lege)*.
... Jag anser inte att de nationella domstolarna är skyldiga att, då det rör sig om gemenskapsrätten, tolka den nationella lagen mot bakgrund av direktivens lydelse och syfte om denna skyldighet skulle resultera i att det fastställdes ett straffrättsligt ansvar som annars inte skulle inträda. Det ankommer på de nationella domstolarna att bedöma om de nationella bestämmelser som det är fråga om i detta fall kan tolkas i överensstämmelse med de relevanta direktiven, utan att göra en extensiv tolkning som skulle strida mot legalitetsprincipen."

25 — Det senaste exemplet i detta hänseende är det som undersöktes i domstolens dom av den 23 februari 1995 i de förenade målen Bordessa m. fl. (C-358/93 och C-416/93, Rec. s. I-361). Den spanska domstolen hade frågat domstolen om en nationell lag, genom vilken rörligheten för kapital i vissa fall gjordes beroende av ett administrativt förhandstillstånd och genom vilken påföljder föreskrevs för underlåtenhet att fullgöra denna skyldighet, var förenlig med gemenskapsrätten. Domstolen svarade att artiklarna 1 och 4 i rådets direktiv av den 24 juni 1988 för genomförandet av artikel 67 i fördraget (EGT nr L 178, s. 5) utgör hinder för att export av mynt, banksedlar eller innehavarcheckar görs beroende av ett förhandstillstånd, och den tillade att bestämmelserna i artikel 1, jämförd med artikel 4 i direktivet, kan åberopas vid den nationella domstolen och leda till att de nationella regler som strider mot dessa bestämmelser inte får tillämpas.

67. I själva verket är det som den nationella domstolen önskar få veta inte så mycket det sätt på vilket den skall tolka vissa bestämmelser i direktivet, vilka är tillräckligt klara, utan mer om det enligt direktivet är möjligt att från dess tillämpningsområde utesluta vissa handlingar för vilka det inte föreskrivs sanktioner i decreto legislativo, antingen därför att de inte klassificeras som överträdelser i decreto legislativo eller därför att rekvisiten för en överträdelse där definieras i termer som skiljer sig från dem som stadgas i direktivet.

68. Tolkningen av bestämmelserna i direktivet, som är föremål för frågorna i begäran om förhandsavgörande, följer av deras lydelse. Alla intervenienter är för övrigt överens om denna tolkning:

a) Begreppet "arbetstagare ... som regelbundet använder bildskärm som ett betydande inslag i sitt normala arbete" (artikel 2 i direktivet) skall tillämpas på dem som regelbundet arbetar framför dessa skärmar under fyra timmar per dag, även om de inte gör det alla dagar i arbetsveckan. Det kan även tillämpas på dem som arbetar framför dessa skärmar alla dagar i veckan men som inte nödvändigtvis gör det under fyra timmar i följd. Det är den nationella domstolens uppgift att i varje enskilt fall bedöma "relevansen" eller betydelsen av den tid som de berörda arbetstagarna tillbringar framför apparaterna i fråga.

b) De ögon-och synundersökningar som arbetstagarna skall genomgå före bildskärmsarbetets början och som de skall genomgå med jämna mellanrum därefter (artikel 9.1 i direktivet) avser alla arbetstagare som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Den synundersökning som avses i artikel 9.2 i direktivet kan visa sig nödvändig efter vilken som helst av de undersökningar som anges i punkt 1 i samma artikel.

c) Genom artiklarna 4 och 5 i direktivet hänvisas uttryckligen till "arbetsplatser", vilka definieras i artikel 2 b, och krävs att dessa uppfyller samtliga minimikrav som återges i bilagan avseende utrustning, omgivande miljö och samspel dator/operatör.

69. Om domstolen i detta förfarande anser att de italienska bestämmelserna strider mot direktivet och formellt fastställer att det enligt detta varken medges att begreppet arbetstagare som regelbundet använder en bildskärmsutrustning inskränks, eller att synundersökningarna begränsas, eller att de minimikrav som anges i de tre punkterna i bilagan reduceras till de krav som återges i en enda av dessa punkter, skulle det otvivelaktigt vara så, att de arbetsgivare vilka korrekt har iakttagit vad som föreskrivs i decreto legislativo inte kan åtalas.

70. Även om det i decreto legislativo inte föreskrivs någon straffrättslig sanktion för vissa handlingar som vid en korrekt tolkning av direktivet inte skulle kunna anses vara förenliga med gemenskapsrätten, kan, med andra ord, denna omständighet straffrättsligt inte vara till förfång för dem som har följt de nationella bestämmelserna, hur bristfälligt införlivandet av direktivet än har varit.

71. Av det ovan anförda följer att det inte är nödvändigt att domstolen avger ett detaljerat svar för var och en av de artiklar i direktivet vilka avses i en fråga, såsom den nationella domstolen önskar. Det är tvärtom tillräckligt att ta ytterligare ett steg i samma riktning som domstolen angav i domarna i målen Pretore di Saló och Kolpinghuis Nijmegen.

72. Om domstolen genom dessa domar har behandlat förhållandet att ett direktiv inte kan ge upphov till eller skärpa ett straffansvar så länge som direktiven inte har införlivats med nationell rätt skall nämligen samma ståndpunkt utsträckas till de fall där åtgärder avseende införlivande är bristfälliga, vilket innebär att den nationella rätten redan har anpassats [26].

73. Det underliggande rättsliga resonemanget i dessa domar från domstolen skall även tillämpas när den nationella lagen för genomförandet av direktivet inte återger vissa handlingar som borde vara straffbelagda bland de överträdelser för vilka sanktioner föreskrivs [27] eller när denna lag anger rekvisiten för brottsbeskrivningarna på ett sätt som skiljer sig från vad som krävs enligt direktivet.

74. Likadana rättsliga grunder leder till likadana slutsatser: Ingen kan straffas vare sig med stöd av en nationell straffbestämmelse som tolkas extensivt, för att bli förenlig med ett gemenskapsdirektiv, eller på grund av omständigheter som enligt bestämmelsen inte är straffbara.

75. Den straffrättsliga legalitetsprincipen motverkar lika starkt och absolut även i dessa fall direktivens verkan och de nationella domstolarnas skyldighet att tolka den nationella rätten i enlighet med direktiven.

76. Denna stränghet beror inte på att den nationella strafflagen tar över (som den berörda medlemsstaten måste ändra om det

26 — Detta skulle för övrigt kanske kunna tjäna till att undvika en ökning av denna typ av tolkningsfrågor som ställs i en begäran om förhandsavgörande under sådana brottmål som liknar förevarande fall. Mål C-168/95 å ena sidan och mål C-304/94, C-330/94 och C-224/95 å andra sidan, vilka för närvarande är anhängiga vid domstolen, gäller alla tolkningsfrågor av den betydelse som flera direktiv angående miljö har för olika italienska brottmål. Den ståndpunkt som anges i domen i målet Pretore di Saló mot X upprepades åter av generaladvokaten Elmer i det förslag till avgörande som han föredrog den 14 mars 1996 i det första av dessa mål.

27 — I den mening som avses i de domar vilka omnämns i fotnot 18.

visar sig att den inte har iakttagit sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten), utan utgår ifrån iakttagandet av en av de principer som är gemensamma för de konstitutionella traditionerna i medlemsstaterna, vilken samtidigt utgör en grundläggande rättighet för medborgarna i dessa stater och en grundprincip i själva gemenskapsrätten.

77. Jag anser under alla omständigheter att, för det fall domstolen skulle anse det vara lämpligt att ge den nationella domstolen en detaljerad tolkning av var och en av de punkter i direktivet vilka avses med tolkningsfrågorna i begäran om förhandsavgörande, det svar bör avges som jag har formulerat ovan.

Förslag till avgörande

78. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall

1) förklara att de frågor som Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino har ställt till domstolen i mål C-74/95 inte kan prövas, eftersom de inte härrör från en domstol som enligt artikel 177 i EG-fördraget ges möjlighet att föra en sådan talan,

2) förklara att rådets direktiv 90/270/EEG av den 29 maj 1990 om minimikrav för säkerhet och hälsa i arbete vid bildskärm (femte särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG) inte kan medföra att det straffrättsliga ansvaret för dem som överträder dess bestämmelser fastställs eller skärps, då vissa handlingar inte har intagits bland de straffbelagda handlingarna i en lag som en medlemsstat har antagit för att genomföra detta direktiv eller då förutsättningarna för att en handling skall kunna medföra straff i lagen har definierats på ett annat sätt än vad som krävs enligt direktivet, eller

3) i andra hand förklara följande:

a) Uttrycket "arbetstagare ... som regelbundet använder bildskärm som ett betydande inslag i sitt normala arbete" (artikel 2 i direktiv 90/270), skall tillämpas på de arbetstagare som regelbundet använder en sådan bildskärm under fyra timmar per dag även om de inte gör det alla dagar i arbetsveckan. Det kan även tillämpas på de arbetstagare som använder dessa

bildskärmar alla dagar i veckan, dock inte nödvändigtvis under fyra timmar i följd, och härvid skall den nationella domstolen ha till uppgift att i varje enskilt fall uppskatta den tid som är relevant eller betydelsefull under vilken de berörda arbetstagarna befinner sig vid den ifrågavarande utrustningen.

b) De ögon-och synundersökningar som arbetstagarna skall genomgå före bildskärmsarbetets början och med jämna mellanrum därefter (artikel 9.1 i direktiv 90/270) avser alla arbetstagare som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Den synundersökning som avses i artikel 9.2 i direktivet kan visa sig nödvändig efter var och en av de undersökningar som görs i de tre fall till vilka det hänvisas i punkt 1 i samma artikel.

c) I artiklarna 4 och 5 i direktiv 90/270 hänvisas uttryckligen till begreppet "arbetsplatser", vilket definieras i artikel 2. b, och föreskrivs att dessa skall uppfylla alla minimikrav som anges i bilagan till direktivet i fråga om utrustning, omgivande miljö samt samspel mellan dator och operatör.