Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
GIOVANNI PITRUZZELLA
föredraget den 13 oktober 2022 [1]

Mål C-477/21

IH
mot
MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt.

(begäran om förhandsavgörande från Miskolci Törvényszék (Förstainstansdomstolen i Miskolc, Ungern))

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd för arbetstagares hälsa och säkerhet – Rätt till en begränsning av arbetstiden samt till dygns- och veckovila – Dygns- och veckovila – Beräkningsmetod och villkor för beviljande”

1. För att säkerställa ett effektivt skydd av arbetstagares hälsa och säkerhet på arbetsplatsen fastställs minimitider för dygns- och veckovila i unionsrätten. Måste medlemsstaterna föreskriva en skyldighet för arbetsgivare att alltid även ge dygnsvila, i den mening som avses i artikel 3 i direktivet, eller räcker det att garantera veckovila enligt artikel 5 om denna minst motsvarar det totala antal timmar som föreskrivs i direktivet för dygnsvila och för veckovila? Om nationell lag eller tillämpligt kollektivavtal föreskriver en ”veckovila” som är längre än den minsta tid som föreskrivs i direktivet, är medlemsstaten då ändå skyldig att garantera dygnsvila? Ska dygnsvila beviljas även om det inte har planerats någon arbetstid för arbetstagaren för de följande 24 timmarna? Måste dygnsvila nödvändigtvis föregå veckovila?

2. I förevarande förslag till avgörande kommer jag att redogöra för skälen till att jag anser att medlemsstaterna har en unionsrättslig skyldighet att bevilja arbetstagare dygnsvila som en självständig och oberoende rättighet i förhållande till veckovila, även om arbetstagare ges en ”viloperiod” (veckovila) som går utöver de miniminormer som har fastställts i direktivet.

[1] Originalspråk: italienska.

I. Rättslig ram

A. Unionsrätten

3. I skälen 4 och 5 i direktiv 2003/88 [2] anges följande:

”(4) Arbetstagarnas säkerhet, hygien och hälsa på arbetsplatsen är ett mål som inte bör vara underkastat rent ekonomiska hänsyn.

(5) Alla arbetstagare bör ha lämpliga viloperioder. Begreppet ’vila’ måste uttryckas i tidsenheter, dvs. i dagar, timmar och/eller delar av dessa. För att trygga hälsa och säkerhet för arbetstagare inom [unionen] måste arbetstagarna ges dygnsvila, veckovila och semester av en viss minsta längd samt tillräckliga raster. I detta sammanhang är det även nödvändigt att sätta en övre gräns för veckoarbetstiden.”

4. I artikel 3 i direktivet, med rubriken ”Dygnsvila”, fastställs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att se till att varje arbetstagare får minst elva timmars sammanhängande ledighet per 24-timmarsperiod.”

5. I artikel 5 i samma direktiv, med rubriken ”Veckovila”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att se till att varje arbetstagare under varje period om sju dagar får minst 24 timmars sammanhängande ledighet plus den elva timmars dygnsvila som avses i artikel 3.

Om sakliga, tekniska eller arbetsorganisatoriska förhållanden berättigar det får en ledighet om minst 24 timmar tillämpas.”

6. I artikel 15 i direktiv 2003/88, med rubriken ”Gynnsammare bestämmelser”, anges följande:

”Detta direktiv skall inte påverka medlemsstaternas rätt att tillämpa eller införa lagar eller andra författningar som bättre skyddar arbetstagarnas hälsa och säkerhet eller underlättar eller tillåter tillämpningen av kollektivavtal eller avtal mellan arbetsmarknadens parter som bättre skyddar arbetstagarnas hälsa och säkerhet.”

B. Ungersk rätt

7. I 104 § punkt 1 Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (lag nr 1 från år 2012 om lagen om arbete) (*Magyar Közlöny* 2012/2) (nedan kallad lagen om arbete) föreskrivs följande:

”Minst elva timmars sammanhängande ledighet ska ges mellan en arbetsdags slut och påföljande arbetsdags början (nedan kallad dygnsvila).”

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (EUT L 299, 2003, s. 9).

8. I artikel 105 § punkt1 lagen om arbete slås följande fast:

”Två vilodagar ska ges per vecka (veckovisa vilodagar). Dessa får dessutom fördelas på olika sätt.”

9. I 106 § punkterna 1 och 3 lagen om arbete fastställs följande:

”1) Arbetstagaren får beviljas minst 48 timmars sammanhängande veckovila varje vecka i stället för veckovisa vilodagar.

…

3) Vid varierande arbetstid får arbetstagaren beviljas minst 40 timmars sammanhängande veckovila, inklusive en kalenderdag, i stället för den veckovila som föreskrivs i punkt 1 och med förbehåll för att punkt 2 tillämpas i tillämpliga delar. Arbetstagaren ska i genomsnitt beviljas minst 48 timmars veckovila, med utgångspunkt i planeringen av arbetstiden eller beräkningsperioden.”

10. I 68/A § punkt 4 Vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (2005 års lag nr CLXXXIII om järnvägstransporter) (*Magyar Közlöny* 2005/172) föreskrivs följande:

”Med avvikelse från vad som föreskrivs i punkterna 1–3 ska bestämmelserna i 68/B § punkt 1 … även tillämpas på lokförare som inte betraktas som mobil järnvägspersonal i gränsöverskridande driftskompatibel trafik.”

11. I 68/B § punkt 1 i ovannämnda lag anges följande:

”Mobil järnvägspersonal i gränsöverskridande driftskompatibel trafik ska ges minst tolv timmars sammanhängande dygnsvila i hemmet per 24-timmarsperiod.”

12. Enligt 46 § punkt 1 i det kollektivavtal som har ingåtts mellan MÁV-START och fackföreningarna (nedan kallat kollektivavtalet) ska lokförare få tolv timmars dygnsvila (dygnsvila i hemmet), vilken ska räknas från det att lokföraren kommer hem till bostaden och fram till det att denne lämnar bostaden för att åka till arbetet (restid).

13. Enligt 47 § punkt 1 i ovannämnda kollektivavtal ska lokförare ha rätt till två vilodagar per vecka, vilka ska ges på ett sådant sätt att lokförarna får minst 48 timmars sammanhängande vila mellan två tjänstgöringsperioder.

14. I 47 § punkt 4 i nämnda kollektivavtal föreskrivs att i enlighet med 106 § i lagen om arbete får lokförare ges en sammanhängande viloperiod på minst 42 timmar i veckan, i stället för de vilodagar som föreskrivs i punkt 1. I sådana fall ska arbetstagaren beviljas en genomsnittlig veckovila på minst 48 timmar, med utgångspunkt i planeringen av arbetstiden.

II. De faktiska omständigheterna, det nationella målet och tolkningsfrågorna

15. IH (nedan kallad arbetstagaren) är anställd som lokförare hos MÁV-START (nedan kallad arbetsgivaren) och arbetar uteslutande i Ungern, vid MÁV-START:s driftsställe i Miskolc.

16. Anställningsförhållandet mellan arbetstagaren och arbetsgivaren regleras i lag och av det kollektivavtal som har ingåtts mellan arbetsgivaren och fackföreningarna. Arbetstagarens anställning hos arbetsgivaren bygger på en månatlig arbetstidsplanering i vilken det inte fastställs några specifika dagar med veckovila utan i stället för samtliga lokförare föreskrivs en veckovila som bygger på en veckoreferensperiod.

17. I enlighet med kollektivavtalet beviljade arbetsgivaren arbetstagaren tolv timmars dygnsvila mellan två arbetspass, under vilken han fick vistas i hemmet. Därutöver beviljades arbetstagaren så kallad standardrestid, det vill säga den tid som behövs för att ta sig till arbetet och för att ta sig från arbetet till hemmet. Vad gäller veckovila förhöll det sig som så att när arbetsgivaren inte kunde garantera arbetstagaren 48 timmars sammanhängande veckovila under en viss vecka, garanterade arbetsgivaren dock en sammanhängande ledighet på minst 42 timmar, vilket innebar att arbetstagaren i genomsnitt fick minst 48 timmars veckovila vid arbetstidsplaneringen.

18. Det framgår av handlingarna i målet att arbetstagaren inte fick kräva dygnsvila eller standardrestid, varken före eller efter veckovilan eller semestern. Arbetsgivaren beviljade i själva verket inte arbetstagaren någon dygnsvila när denne hade beviljats veckovila eller semester, det vill säga varken i början eller i slutet av dessa perioder.

19. Arbetstagaren har väckt talan mot arbetsgivaren vid Miskolci Törvényszék (Förstainstansdomstolen i Miskolc, Ungern) (nedan kallad den hänskjutande domstolen), för att erhålla utestående lönebelopp som arbetsgivaren inte ska ha betalat. Arbetstagarens talan grundar sig på antagandet att han har rätt till dygnsvila omedelbart före eller efter sin veckovila eller semester.

20. Arbetsgivaren har tvärtom hävdat att dygnsvila ska beviljas mellan två på varandra följande arbetspass inom en och samma 24-timmarsperiod.

21. Den hänskjutande domstolen har för det första hänvisat till dom nr 12 av den 22 juni 2020 från Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen i Ungern), där den domstolen fann att den tolkning som Kúria (Högsta domstolen i Ungern) har gjort, enligt vilken dygnsvila och veckovila får beviljas under en och samma period, inte var förenlig med artikel XVII punkt 4 i Magyarország Alaptörvénye (Ungerns grundlag), som garanterar varje arbetstagares rätt till dygnsvila och veckovila, eftersom dessa rättigheter, som har olika syften, är att betrakta som självständiga. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att den tolkning som Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen) har gjort, i ett mål rörande vårdpersonal, inte är tillämplig i förevarande mål som rör lokförare.

22. För det andra har den hänskjutande domstolen även påpekat att det kollektivavtal som är tillämpligt i förevarande fall avviker, till arbetstagarnas fördel, från bestämmelserna om dygnsvila och veckovila i direktivet och i lagen om arbete. Dygnsvilan har i själva verket fastställts till tolv timmar som arbetstagaren dessutom i sin helhet får tillbringa i hemmet, tack vare standardrestider.

23. Vad gäller veckovila har den hänskjutande domstolen konstaterat att den ungerska översättningen av direktiv 2003/88 skiljer sig något från den engelska, den tyska och den franska versionen av direktivet, särskilt när det gäller begreppet veckovila, i den mening som avses i artikel 5 i direktivet. I den ungerska versionen definieras begreppet på ett sådant sätt att varje arbetstagare under varje period om sju dagar ska få minst 24 timmars sammanhängande ledighet

och därutöver (”továbbá”) ska få den elva timmars dygnsvila som föreskrivs i artikel 3 i direktivet. I den engelska, den tyska och den franska versionen används orden ”plus”, ”zuzüglich” och ”s’ajoutent” i stället för ”et, en plus”.

24. Den hänskjutande domstolen vill således få klarhet i vad som avses med begreppet veckovila, det vill säga huruvida dygnsvila (på elva timmar) fortfarande ska beviljas efter den sammanhängande minsta viloperioden på 24 timmar, eller huruvida perioden på 24 timmar och den på 11 timmar ska läggas samman och arbetstagaren därför har rätt till en sammanhängande veckovila på minst 35 timmar. Den hänskjutande domstolen vill dessutom få klarhet i huruvida dygnsvila ska ges mellan den aktuella arbetsdagens slut och påföljande arbetsdags början (eller, under samma dag, mellan slutet av ett arbetspass och början av nästa) eller, mer allmänt, mellan en arbetsdags slut och påföljande arbetsdags början, även om den senare börjar löpa flera dagar senare.

25. Mot denna bakgrund har Miskolci Törvényszék (Förstainstansdomstolen i Miskolc) vilandeförklarat målet och ställt följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 5 i direktiv [2003/88], jämförd med artikel 31.2 i stadgan [Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna], tolkas så, att dygnsvilan enligt artikel 3 [i det direktivet] ingår i veckovilan?

2) Eller ska artikel 5 i direktiv [2003/88], jämförd med artikel 31.2 i stadgan, tolkas så, att nämnda artikel i enlighet med syftet med direktivet endast föreskriver den minsta tillåtna veckovilan, det vill säga, ska veckovilan omfatta minst 35 sammanhängande timmar, under förutsättning att sakliga, tekniska eller arbetsorganisatoriska förhållanden inte utgör hinder för detta?

3) Ska artikel 5 i direktiv [2003/88], jämförd med artikel 31.2 i stadgan, tolkas så, att när medlemsstatens lagstiftning och det tillämpliga kollektivavtalet föreskriver att varje arbetstagare ska få minst 42 timmars sammanhängande veckovila, ska arbetstagaren efter att ha utfört arbete på den arbetsdag som föregår veckovilan även få den 12 timmars dygnsvila som utöver veckovilan garanteras i den berörda medlemsstaten och i det tillämpliga kollektivavtalet, under förutsättning att sakliga, tekniska eller arbetsorganisatoriska förhållanden inte utgör hinder för detta?

4) Ska artikel 3 i direktiv [2003/88], jämförd med artikel 31.2 i stadgan, tolkas så, att arbetstagaren även har rätt till en minsta vilotid under loppet av varje dygn om denne av något skäl inte behöver arbeta under de följande 24 timmarna?

5) Om fråga 4 besvaras jakande, ska då artiklarna 3 och 5 i direktiv [2003/88], jämförda med artikel 31.2 i stadgan, tolkas så, att dygnsvila [ska] beviljas före veckovila?”

III. Rättslig bedömning

A. Inledande anmärkningar

26. De tolkningsfrågor som den hänskjutande domstolen har ställt medför en fördjupad prövning av förhållandet mellan rätten till dygnsvila och rätten till veckovila, som arbetstagarna har enligt direktiv 2003/88. Den hänskjutande domstolen vill särskilt få klarhet i huruvida dygnsvila, i den

mening som avses i direktiv 2003/88, kan anses redan ingå i begreppet veckovila eller om det tvärtom ska tolkas så, att dygnsvila (på minst elva timmar) ska beviljas utöver veckovila (på minst 24 timmar).

27. Inledningsvis ska det enligt min mening påpekas att två olika tolkningsmetoder kan användas för att besvara de ovannämnda frågorna.

28. Å ena sidan kan det hävdas att det mål som eftersträvas med direktivet är att arbetstagarna ska garanteras en sammanlagd vilotid under en sjudagarsperiod, för att skydda arbetstagarnas säkerhet och hälsa, oberoende av huruvida dygnsvila föreskrivs i en separat bestämmelse. Det bör därför säkerställas att arbetstagarna under en arbetsvecka garanteras minst 35 timmars ledighet (24 timmars veckovila och 11 timmars dygnsvila), utan att någon formell åtskillnad görs mellan veckovila och dygnsvila. Detta är den ståndpunkt som har anförts av arbetsgivaren [3] och, i huvudsak, även av den ungerska regeringen. [4]

29. Å andra sidan kan det hävdas att arbetstagarna måste få en minsta vilotid som utgör summan av två olika tidsperioder och som grundas på två olika rättsinstitut motsvarande sinsemellan oberoende och självständiga rättigheter: dygnsvila och veckovila. Detta gäller oberoende av det antal timmar som följer av de båda typerna av ledighet, eftersom det står staterna och de kollektiva parterna fritt att fastställa ett högre antal timmar än det (lägsta) antal som garanteras i direktivet.

30. Valet av den ena eller den andra metoden ska göras genom en tolkning av de bestämmelser som det hänvisas till, vid vilken inte bara deras lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelserna ingår i. [5] Jag kommer att undersöka dessa aspekter i de punkter där tolkningsfrågorna prövas.

31. När det gäller tolkningsfrågorna kan de tre första, enligt min mening, behandlas tillsammans eftersom de rör samma rättsfråga, det vill säga huruvida dygnsvilan är utöver veckovilan eller ingår i denna. I den fjärde tolkningsfrågan vill den hänskjutande domstolen däremot få klarhet i huruvida artikel 3 i direktivet, jämförd med artikel 31.2 i Europeiska unionens stadga om de mänskliga rättigheterna (nedan kallad stadgan), ska tolkas så, att arbetstagaren har rätt till den minsta tillåtna vilotiden under loppet av varje dygn även om denne av något skäl inte behöver arbeta under de följande 24 timmarna. Den femte frågan har visserligen ett logiskt samband med den fjärde men är fristående från denna. Den hänskjutande domstolen vill nämligen få klarhet i huruvida artiklarna 3 och 5 i direktivet, jämförda med artikel 31.2 i stadgan, ska tolkas så, att dygnsvila ska beviljas före veckovila. Jag tvivlar på att denna sista tolkningsfråga kan tas upp till sakprövning. Jag anser nämligen inte att den hänskjutande domstolen har lämnat någon lämplig motivering till varför den är relevant för målet vid den nationella domstolen.

32. För att besvara ovannämnda tolkningsfrågor anser jag att det är lämpligt att först och främst klargöra tillämpningsområdet för direktiv 2003/88 inom ramen för unionens sociala regelverk mot bakgrund av EU-domstolens praxis på området och att därefter, på grundval av denna analys, fastställa huruvida unionsrätten, och framför allt ovannämnda direktiv, som ger

[3] Yttrande från svaranden i målet vid den nationella domstolen, punkt 23.

[4] Yttrande från den ungerska regeringen, punkt 13. Jag vill påpeka att ingen medlemsstat, förutom den ungerska regeringen, har inkommit med yttranden i förevarande mål i en fråga som är av stor systematisk betydelse, såsom förhållandet mellan en arbetstagares rätt till dygnsvila och dennes rätt till veckovila. Jag anser att det av den omständigheten går att dra slutsatsen att de andra medlemsstaterna i betydande grad har anpassat sin lagstiftning till direktiv 2003/88, såsom det hittills har tolkats av EU-domstolen.

[5] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2017, J.D. (C-4/16, EU:C:2017:153, punkterna 23 och 25), och dom av den 11 maj 2017, Krijgsman (C-302/16, EU:C:2017:359, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, innebär en skyldighet för arbetsgivaren att ge dygnsvila fristående från och oberoende av veckovila eller huruvida det kan anses vara förenligt med EU-lagstiftningen att föreskriva en ”veckovila” som överskrider minimikraven i direktivet (35 timmar varav 11 timmars dygnsvila och 24 timmars veckovila).

B. Direktiv 2003/88: dess syften och medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning

33. Syftet med direktiv 2003/88 är att ”föreskriva minimikrav för att främja förbättringar av arbetstagares levnads- och arbetsvillkor genom tillnärmning av nationella bestämmelser om bland annat arbetstid”, och det preciseras att ”[s]yftet med denna harmonisering, inom unionen, av arbetstidens förläggning är att säkerställa ett bättre skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa genom att arbetstagarna ges minimitider för vila – särskilt dygnsvila och veckovila – och tillräckliga raster, och genom att föreskriva en begränsning av veckoarbetstiden”.[6]

34. Direktivet har i huvudsak som mål att skydda arbetstagaren som, såsom alla vet, är den svagaste avtalsparten i anställningsförhållandet med arbetsgivaren.[7] Bestämmelserna i detta genomför i själva verket artikel 31 i stadgan, där det i punkt 1 anges att ”[v]arje arbetstagare har rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden” och därefter, i punkt 2, att ”[v]arje arbetstagare har rätt till en begränsning av den maximala arbetstiden samt till dygns- och veckovila och årlig betald semester”.

35. Det nära sambandet mellan bestämmelserna i direktivet och de i stadgan har nyligen bekräftats i en dom från EU-domstolens stora avdelning, som just har slagit fast att varje arbetstagares rätt till en begränsning av arbetstiden och till dygns- och veckovila har en särskild betydelse som regel i unionens sociala regelverk och att bestämmelserna i direktiv 2003/88, särskilt artiklarna 3, 5 och 6, innebär en precisering av denna grundläggande rättighet och därför ska tolkas mot bakgrund av denna rättighet.[8]

36. Såsom bekräftas av ordalydelsen i både artikel 3 och artikel 5 – som inte innehåller någon hänvisning till nationell rätt i medlemsstaterna – utgör orden ”dygnsvila” och ”veckovila” självständiga unionsrättsliga begrepp, varför de ska ges en enhetlig tolkning på EU-nivå, oberoende av de särdrag som har införts i de olika medlemsstaternas lagstiftning.[9] Jag kommer att återgå till detta i det avsnitt där de tre första tolkningsfrågorna prövas.

37. Viktiga konsekvenser följer av behovet av att tolka bestämmelserna i direktivet mot bakgrund av dess skyddssyfte, både när det gäller arbetstagarens omöjlighet att åtnjuta de rättigheter som denne tillerkänns och när det gäller begränsningen av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av direktivets bestämmelser.

6 Se dom av den 14 maj 2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, punkt 37 och där angiven rättspraxis). Se även, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punkt 45), dom av den 10 september 2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, punkt 23), dom av den 26 juni 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, punkt 37), och dom av den 20 november 2018, Sindicatul Familia Constanța m.fl. (C-147/17, EU:C:2018:926, punkt 39).

7 Se dom av den 14 maj 2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, punkterna 44 och 45 och där angiven rättspraxis): ”arbetstagaren ska anses vara den svagare avtalsparten i anställningsförhållandet, vilket medför att det är nödvändigt att frånta arbetsgivaren möjligheten att inskränka arbetstagarens rättigheter”. Det ska vidare beaktas att ”eftersom arbetstagaren anses vara den svagare avtalsparten skulle vederbörande kunna avskräckas från att uttryckligen göra gällande sina rättigheter gentemot arbetsgivaren bland annat om det skulle kunna medföra att arbetsgivaren vidtog åtgärder som kunde försämra arbetstagarens arbetsförhållanden”.

8 Dom av den 14 maj 2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, punkterna 30 och 31).

9 Se dom av den 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punkt 38 och angiven rättspraxis).

38. För det första ska båda rättigheterna, såväl rätten till dygnsvila som rätten till veckovila, på grund av deras nära samband med primära och grundläggande rättigheter, inte anses stå till arbetstagarnas förfogande eftersom de syftar till att skydda rätten till hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. [10] Härav följer att den nationella lagstiftaren, och i slutändan arbetsgivaren, måste erkänna och säkerställa dessa rättigheter utan någon som helst möjlighet att göra undantag bortsett från i de fall som uttryckligen stadgas i direktivet.

39. För det andra följer det av direktiv 2003/88, framför allt av skäl 15 i detta, att medlemsstaterna ges en viss flexibilitet vid tillämpningen av direktivets bestämmelser, vilket är av särskilt intresse i detta sammanhang. Såsom uttryckligen framgår av ovannämnda skäl och såsom EU-domstolen har påpekat har medlemsstaterna emellertid en exakt och ovillkorlig skyldighet att tillämpa bestämmelserna i direktiv 2003/88. [11] Det åligger dem att vidta allmänna eller särskilda åtgärder för att se till att denna skyldighet fullgörs och, i huvudsak, för att säkerställa att de enskilda minimikrav som uppställs i direktivet i fråga om arbetstidsbegränsning iakttas. [12]

40. Det följer av direktivets systematik att beviljandet av minimitider för dygns- och veckovila och av en begränsning av den genomsnittliga arbetstiden per vecka i hög grad bidrar till att säkerställa den ändamålsenliga verkan av de rättigheter som fastställs i direktivet vilka, såsom EU-domstolen har konstaterat [13], medlemsstaterna har i uppgift att säkerställa i deras helhet. [14]

C. Tolkningsfrågorna

1. Den första, den andra och den tredje tolkningsfrågan

41. Såsom tidigare nämnts kommer jag att analysera de tre första tolkningsfrågorna tillsammans, eftersom de rör samma rättsfråga. De två första frågorna överlappar delvis varandra, medan den tredje har ett logiskt samband med de förstnämnda.

42. Genom de två första frågorna vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 5 i direktiv 2003/88, jämförd med artikel 31.2 i stadgan, ska tolkas så, att dygnsvilan enligt artikel 3 i direktivet ingår i veckovilan eller huruvida artikel 5 tvärtom endast fastställer den minsta tillåtna veckovilan, som ska omfatta minst 35 sammanhängande timmar. Genom sin tredje fråga vill den hänskjutande domstolen, i huvudsak, få klarhet i huruvida artikel 5 i ovannämnda direktiv, jämförd med artikel 31.2 i stadgan, ska tolkas så, att arbetstagaren, när den nationella lagstiftningen och det tillämpliga kollektivavtalet föreskriver att varje arbetstagare ska få minst 42 timmars sammanhängande veckovila, även ska ges den tolv timmars dygnsvila som garanteras i den nationella lagstiftningen och i kollektivavtalet efter arbete som har utförts på den arbetsdag som föregår veckovilan.

[10] Detta innebär att ovannämnda rättigheter inte hör till det spektrum av rent avtalsmässiga rättigheter som arbetstagaren kan besluta att avstå från mot extra ersättning eller andra förmåner, utan faller under det begränsade spektrum av grundläggande rättigheter som erkänns genom primärrättsliga rättskällor av konstitutionell karaktär eller jämställda bestämmelser och som inte enbart rör avtalsförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, utan ”arbetstagaren som person”.

[11] Se dom av den 11 april 2019, Syndicat des cadres de la sécurité intérieure, (C-254/18, EU:C:2019:318, punkt 33).

[12] I förevarande förslag till avgörande har jag beaktat artiklarna 3, 4, 5 och 6 i direktivet: ”[m]edlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att se till att …”

[13] Dom av den 14 maj 2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, punkt 42).

[14] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 2006, kommissionen/Förenade kungariket (C-484/04, EU:C:2006:526, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

43. Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor eftersom även om rätten till dygnsvila och rätten till veckovila i den ungerska lagen om arbete föreskrivs i två olika bestämmelser, görs det i artikeln om ”veckovila” (i princip på 48 timmar men, vid varierande arbetstid, på minst 40 timmar som blir 42 timmar enligt det kollektivavtal som ingåtts mellan arbetsgivaren och fackföreningarna) inte någon hänvisning till dygnsvila eller till dess längd.

44. Till stöd för ståndpunkten att rätten till dygnsvila inte kan ingå i rätten till veckovila finns flera argument som, i huvudsak, kan härledas till kriterierna om en bokstavlig och systematisk tolkning samt till det faktum att dygns- och veckovila utgör självständiga unionsrättsliga begrepp.

45. Enligt fast rättspraxis [15] ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.

46. Vad gäller ordalydelsen i bestämmelserna kan konstateras att det i artikel 5 i direktiv 2003/88 föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att se till att varje arbetstagare ”under varje period om sju dagar får minst 24 timmars sammanhängande ledighet *plus den elva timmars dygnsvila som avses i artikel 3*”. [16] Det anges emellertid inte i den artikeln när denna minsta ledighet ska infalla, och därmed ges medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning att göra detta val. Denna tolkning förefaller ha stöd i vissa språkversioner – den engelska, den tyska och den portugisiska versionen – där det föreskrivs att den minsta sammanhängande viloperioden ska ges ”för” varje period om sju dagar. Andra språkversioner av ovannämnda artikel ligger närmare den franska versionen, i vilken det anges att veckovilan ska ges ”under” varje period om sju dagar. [17]

47. Denna uppfattning har även stöd i en systematisk analys av de övriga bestämmelserna i direktiv 2003/88 och förefaller vara i linje med direktivets ovannämnda mål. I synnerhet framgår det av skälen 1, 4, 7 och 8 samt artikel 1 i direktivet att syftet är att fastställa minimikrav för att förbättra arbetstagarnas levnads- och arbetsvillkor, genom en tillnärmning av de nationella bestämmelserna om arbetstidens förläggning. Detta klargör direktivets tillämpningsområde och betydelse inom ramen för unionens socialrättsliga system. Det skulle därför vara motsägelsefullt att låta rätten till dygnsvila ingå i rätten till veckovila, eftersom detta skulle strida mot målet att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet. Detta bekräftas också av artikel 15 i direktiv 2003/88, där det anges att medlemsstaterna har rätt att tillämpa eller införa *lagar eller andra författningar som bättre skyddar arbetstagarnas hälsa och säkerhet* eller underlättar eller tillåter tillämpningen av kollektivavtal eller avtal mellan arbetsmarknadens parter som *bättre skyddar arbetstagarnas hälsa och säkerhet*.

48. För att besvara de frågor som den hänskjutande domstolen har ställt ska direktiv 2003/88 således tolkas ”med beaktande av vikten av varje arbetstagares grundläggande rätt till en begränsning av arbetstiden samt till dygns- och veckovila”. [18]

15 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 maj 2022, Luso Temp (C-426/20, EU:C:2022:373, punkt 29 och angiven rättspraxis).

16 Min kursivering.

17 Se dom av den 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punkterna 40 och 41).

18 Dom av den 14 maj 2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, punkt 33).

49. Såsom även arbetstagaren [19] och kommissionen [20] har hävdat och såsom framgår av analysen av de berörda bestämmelserna på grundval av ovannämnda tolkningskriterier är begreppen ”dygnsvila” och ”veckovila” självständiga unionsrättsliga begrepp som därför ska definieras utifrån objektiva egenskaper med utgångspunkt i systematiken i och målen med direktiv 2003/88. Dygnsvila och veckovila har i själva verket olika syften och utgör därför självständiga rättigheter.

50. Syftet med dygnsvila är att arbetstagarna ska ges möjlighet till vila under ett antal timmar – minst elva – under en 24-timmarsperiod. EU-domstolen har slagit fast att vilotimmarna ska vara sammanhängande och följa direkt efter ett arbetspass. [21]

51. Syftet med veckovila är däremot att arbetstagaren ska ges möjlighet till vila – under minst 24 timmar – inom en beräkningsperiod på sju dagar, varvid uttrycket ”beräkningsperiod” ska förstås som den tid inom vilken en minsta viloperiod ska ges. [22]

52. Enligt den bokstavliga och systematiska tolkning som gjorts ovan och för att ett effektivt utövande av de rättigheter som arbetstagarna har enligt direktiv 2003/88 ska garanteras fullt ut med tillämpning av de principer som nämns i föregående punkter, anser jag att det följer av själva direktivet att medlemsstaterna är skyldiga att garantera efterlevnaden av samtliga minimikrav som föreskrivs i direktiv 2003/88. [23]

53. Dygnsvilan kan således inte ingå i veckovilan eller räknas till veckovilan, tvärtemot vad arbetsgivaren har hävdat. [24]

54. Arbetsgivarens uppfattning är i själva verket att dygnsvila, med tanke på syftet med denna, det vill säga att arbetstagaren ges möjlighet att återhämta sig mellan två arbetspass, endast kan beviljas om ett nytt arbetspass är planerat inom 24 timmar efter det att ett visst arbetspass har avslutats.

55. Till stöd för sina påståenden har arbetsgivaren [25] hänvisat till ”tolkningsmeddelandet om [direktiv 2003/88/EG]” [26] och gjort gällande att det framgår av det dokumentet att artikel 5 i direktivet ska tolkas så, att den endast kräver en sammanhängande viloperiod på 35 timmar under en period om sju dagar, utan att någon åtskillnad görs mellan veckovila och dygnsvila. Den sistnämnda ska därför ingå i beräkningsperioden. Den ungerska lagstiftningen, som föreskriver en veckovila på 48 timmar, utan att någon hänvisning görs till dygnsvila, är således förenlig med direktivet.

56. Att godta denna ståndpunkt, som bygger på en felaktig tolkning av innehållet i de dokument som det har hänvisats till, skulle enligt min mening innebära ett bortseende från vad som föreskrivs i artikel 5 i direktivet, enligt vilken dygnsvilan ska ges *utöver* veckovilan. Jag anser i själva verket att kommissionen, i de dokument som det har hänvisats till, helt enkelt har gjort en

19 Yttranden från sökanden i målet vid den nationella domstolen, s. 3, fjärde stycket.

20 Kommissionens yttranden, punkt 46.

21 Dom av den 9 september 2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, punkt 95).

22 Se dom av den 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punkt 42).

23 Se dom av den 11 april 2019, Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, punkt 33).

24 Yttranden från svaranden i målet vid den nationella domstolen, punkt 23.

25 Yttranden från svaranden i målet vid den nationella domstolen, punkterna 30–32.

26 Tolkningsmeddelande om Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (EUT C 165, 2017, s. 1).

matematisk beräkning (summan av den minst elva timmar långa dygnsvilan och den minst 24 timmar långa veckovilan) utifrån vilken det inte går att dra slutsatsen att rätten till dygnsvila inte ska ges om veckovilan är förmånligare än den som anges i direktivet.

57. Med hänvisning till detta upprepar jag att bestämmelserna i direktivet föreskriver miniminormer och inte maximinormer. Enligt artikel 15 i direktivet får medlemsstaterna nämligen tillämpa eller införa bestämmelser som bättre skyddar arbetstagarnas hälsa och säkerhet eller underlättar eller tillåter tillämpningen av kollektivavtal eller avtal mellan arbetsmarknadens parter som ger ett bättre skydd än det ovannämnda.

58. Medlemsstaterna får föreskriva längre viloperioder, *förutsatt att minimikraven i direktivet iakttas*. I praktiken kan medlemsstaterna således föreskriva en sammanhängande dygnsvila på mer än elva timmar och en veckovila på mer än 24 timmar under varje period om sju dagar, men detta innebär inte att det är lagligt att inte ge rätt till dygnsvila om veckovilan är förmånligare än den som föreskrivs i EU-lagstiftningen.

59. I det aktuella fallet ankommer det dock på den nationella domstolen att bedöma huruvida den ungerska lagstiftningen är förenlig med unionsrätten eftersom, såsom kommissionen har påpekat,[27] alla de ytterligare rättigheter som medlemsstaterna föreskriver faller utanför direktivets och därmed unionsrättens tillämpningsområde, varför de omfattas av utövandet av statliga befogenheter[28] och således av den nationella domstolens behörighet.

2. Den fjärde tolkningsfrågan

60. Genom sin fjärde fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 3 i direktiv 2003/88, jämförd med artikel 31.2 i stadgan, ska tolkas så, att en arbetstagare har rätt till en minsta dygnsvila under loppet av varje dygn även om denne av något skäl inte behöver arbeta under de följande 24 timmarna.

61. Den hänskjutande domstolens fråga har sin grund i den omständigheten att arbetsgivaren inte brukade bevilja arbetstagaren dygnsvila om något nytt, påföljande arbetspass inte fanns planerat. Arbetsgivarens motivering till detta är att det egentliga syftet med dygnsvila just är att ge möjlighet till återhämtning mellan två arbetspass och att det därför inte fanns någon anledning att bevilja dygnsvila om något nytt arbetspass inte fanns planerat för de påföljande timmarna.

62. EU-domstolen har redan slagit fast i detta avseende att ”[i] allmänhet krävs det följaktligen *en regelbunden alternering mellan arbetstid och viloperioder*, i syfte att säkerställa ett effektivt skydd för arbetstagarens säkerhet och hälsa.[29] För att arbetstagaren skall kunna vila sig på ett effektivt sätt måste han nämligen ha *möjlighet att dra sig undan från sin arbetsmiljö under ett visst antal timmar, som utöver att vara sammanhängande också skall följa direkt efter arbetstiden* för att kunna göra det möjligt för den berörde att koppla av och bli kvitt den trötthet som hänger samman med utförandet av hans arbetsuppgifter”.[30] Det som avgör om viloperioden ska ges eller inte är således huruvida den har föregåtts av ett arbetspass, och det fästs inte någon som helst betydelse vid det arbete som kommer att utföras efter nämnda viloperiod.

[27] Kommissionens yttrande, punkt 51.

[28] Se dom av den 19 november 2019, TSN och AKT (C-609/17 och C-610/17, EU:C:2019:981, punkterna 34 och 35).

[29] Min kursivering.

[30] Dom av den 9 september 2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, punkt 95).

63. Mot bakgrund av detta anser jag att för att säkerställa en tolkning som är förenlig med direktiv 2003/88 och stadgan ska den slutsatsen dras, såsom även kommissionen [31] och arbetstagaren [32] har hävdat, att arbetstagaren under alla omständigheter ska ha rätt till dygnsvila under varje 24-timmarsperiod, även om denne inte behöver arbeta under de följande 24 timmarna.

3. Den femte tolkningsfrågan

64. Genom den femte frågan, med avseende på vilken jag redan har uttryckt mina tvivel om huruvida den kan tas upp till sakprövning, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artiklarna 3 och 5 i direktiv 2003/88, jämförda med artikel 31.2 i stadgan, ska tolkas så, att dygnsvila ska beviljas före veckovila.

65. För att besvara denna fråga vill jag först och främst påpeka att den bokstavliga analysen av de nämnda bestämmelserna inte förefaller vara avgörande. Varken artikel 3 eller artikel 5 i direktivet ger nämligen någon användbar information eftersom de, förutom skyldigheten att garantera minst elva timmars sammanhängande dygnsvila per 24-timmarsperiod och 24 timmars sammanhängande veckovila under varje period om sju dagar, inte föreskriver några andra villkor för utövandet av dessa.

66. Även om ordalydelsen i de nämnda bestämmelserna inte är till någon hjälp, går det emellertid att finna några användbara uppgifter i direktiv 2003/88 för att besvara den hänskjutande domstolens fråga. Jag hänvisar särskilt till skäl 15 i direktivet, där medlemsstaterna ges betydande flexibilitet vid tillämpningen av bestämmelserna, förutsatt att respekten för arbetstagarnas säkerhet och hälsa garanteras. Den bestämmanderätt som medlemsstaterna ges i direktivet har i själva verket lett till att EU-domstolen, i domen i målet Maio Marquez da Rosa, [33] slog fast att veckovila kan ges när som helst inom varje period om sju dagar.

67. I avsaknad av specifika bestämmelser i direktivet kan dessa överväganden även tillämpas på dygnsvila, vilket innebär att medlemsstaterna fortfarande har frihet att fastställa den konkreta förläggningen av denna, förutsatt att respekten för den minsta dygnsvilan garanteras.

68. Jag delar således kommissionens uppfattning [34] att dygnsvilan kan ges i början, i mitten eller till och med i slutet av en viss 24-timmarsperiod och att den likaså kan ges antingen före eller efter veckovilan.

69. I och med att det rör sig om två olika och självständiga rättigheter som har olika syften finns det kort sagt inga principiella eller funktionella skäl som begränsar medlemsstaternas självbestämmande i detta avseende, eftersom de endast är skyldiga att respektera de miniminormer och principer för arbetstagarnas säkerhet och hälsa som ligger till grund för direktivet som helhet.

70. Målet med direktiv 2003/88 och dess syften att skydda arbetstagares säkerhet och hälsa, dess förankring i unionens sociala regelverk och den grundläggande rätten till vila, i form av dygns- och veckovila, talar således för att en nationell lagstiftning som föreskriver en längre ”veckovila” än den

[31] Kommissionens yttranden, punkterna 56–59.

[32] Yttranden från sökanden i målet vid den nationella domstolen, s. 5 och 6.

[33] Dom av den 9 november 2017, Maio Marquez da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punkt 44).

[34] Kommissionens yttranden, punkterna 60–64.

som föreskrivs i direktivet är lagenlig. Detta förutsätter dock för det första att den nationella lagstiftningen föreskriver dygns- och veckovila som självständiga och separata rättigheter och för det andra att de miniminormer för vilotid som föreskrivs i unionslagstiftningen iakttas.

4. Följderna för den hänskjutande domstolen

71. Enligt domstolens fasta rättspraxis grundar sig det samarbetssystem som har inrättats genom artikel 267 FEUF på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen. Det ankommer på medlemsstaternas domstolar att beakta de faktiska omständigheterna och att tolka den nationella lagstiftningen.

72. Domstolen är emellertid behörig att tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning och att, mot bakgrund av handlingarna i målet vid den nationella domstolen och de skriftliga och muntliga yttranden som förelagts den, lämna upplysningar av sådant slag att den nationella domstolen kan avgöra målet. [35]

73. Såsom jag redan har angett ovan vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida begreppet veckovila ska tolkas så, att elva timmars dygnsvila fortfarande ska beviljas efter den sammanhängande ledigheten på minst 24 timmar eller så att 24-timmarsperioden och 11-timmarsperioden ska läggas samman, vilket innebär att arbetstagaren har rätt till en veckovila på minst 35 timmar. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att den ungerska lagstiftningen, i artikel 106 i lagen om arbete, har infört begreppet veckovila fastställd till 48 timmar – vilket är mer än det minimum på 24 timmar som föreskrivs i direktiv 2003/88 – och att ingen hänvisning görs däri till dygnsvila eller dygnsvilans längd.

74. Det ankommer inte på EU-domstolen att i sak pröva nationell rätt. Enligt fast rättspraxis är EU-domstolen nämligen endast behörig att tolka eller pröva giltigheten av en unionsrättsakt på grundval av de uppgifter om de faktiska omständigheterna som har lämnats av den hänskjutande domstolen, medan det uteslutande ankommer på den hänskjutande domstolen att tolka den nationella rätten. [36]

75. Vidare ska det erinras om att de nationella domstolarna, enligt EU-domstolens fasta praxis, är skyldiga att i den utsträckning det är möjligt beakta unionsrätten vid tolkningen av nationell rätt. [37]

76. Principen om unionsrättskonform tolkning innebär att de nationella myndigheterna är skyldiga att göra allt som står i deras makt, med hänsyn till den nationella rätten i sin helhet och med tillämpning av de tolkningsmetoder som är erkända i nationell rätt, för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och för att uppnå ett resultat som är förenligt med unionsrättens syfte.

[35] Domstolens beslut av den 28 januari 2015, Gimnasio Deportivo San Andrés (C-688/13, EU:C:2015:46, punkterna 30–32 och där angiven rättspraxis). Se, för ett senare meddelat avgörande, exempelvis domen av den 3 oktober 2019, Fonds du Logement de la Région de Bruxelles Capitale (C-632/18, EU:C:2019:833, punkterna 48 och 49 samt där angiven rättspraxis).

[36] Se, särskilt, dom av den 10 juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

[37] Se dom av den 19 april 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punkt 32), dom av den 14 oktober 2020, KG (På varandra följande uppdrag som utförs av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag) (C-681/18, EU:C:2020:823, punkt 66), och dom av den 19 september 2019, Rayonna prokuratura Lom (C-467/18, EU:C:2019:765, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

77. Principen om unionsrättskonform tolkning av nationell rätt har emellertid vissa begränsningar. Den nationella domstolens skyldighet att beakta unionsrättens innehåll vid tolkningen och tillämpningen av relevanta bestämmelser i nationell rätt är i synnerhet begränsad av allmänna rättsprinciper och kan inte tjäna som grund för att tolka nationell rätt *contra legem*.

78. Därtill, såsom har framhållits ovan, kan EU-domstolens bedömning inte ersätta den nationella domstolens bedömning av huruvida det är möjligt att tolka den nationella rätten så, att den kan vara förenlig med vad som föreskrivs i unionsrätten.

79. Med utgångspunkt i dessa principer ankommer det på den nationella domstolen att bedöma huruvida arbetstagarna i Ungern garanteras en veckovila som uppfyller de minimikrav som anges i direktiv 2003/88. Om så är fallet, kan den nationella domstolen bedöma att den nationella lagstiftningen och/eller det tillämpliga kollektivavtalet, även om det föreskrivs en enda ”veckovila” som är längre än de 35 timmar som föreskrivs i direktivet (11 timmars dygnsvila och 24 timmars veckovila), är i linje med unionsrätten, för det fall att rätten till dygnsvila i egenskap av en självständig rättighet som är oberoende av rätten till veckovila garanteras på ett sådant sätt att den minst motsvarar den minimitid på elva timmar som föreskrivs i direktivet.

80. Efter att ha tagit del av handlingarna i målet nöjer jag mig med att konstatera att det förefaller följa av den ungerska lagstiftningen (artiklarna 104, 105 och 106 i lagen om arbete) att rätten till dygnsvila och rätten till veckovila är av självständig karaktär och att den nationella lagstiftningen och det tillämpliga kollektivavtalet på det hela taget garanterar arbetstagaren i det nationella målet en bättre behandling än de miniminormer som unionslagstiftaren har fastställt.

IV. Förslag till avgörande

81. På grundval av ovanstående överväganden föreslår jag att EU-domstolen besvarar de tolkningsfrågor som Miskolci Törvényszék (Förstainstansdomstolen i Miskolc, Ungern) har ställt på följande sätt:

Artiklarna 3 och 5 i direktiv 2003/88, jämförda med artikel 31.2 i stadgan, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning eller ett kollektivavtal som ger arbetstagare en längre veckovila än den minimitid som föreskrivs i direktiv 2003/88. Det faktum att det i nationell rätt eventuellt föreskrivs en veckovila som är förmånligare än den som föreskrivs i direktiv 2003/88 innebär inte att arbetsgivaren är befriad från skyldigheten att ge dygnsvila med åtminstone den minimitid som föreskrivs i direktivet. Dygnsvila ska nämligen betraktas som en självständig rättighet som inte kan anses ingå i begreppet veckovila.

Artikel 3 i direktiv 2003/88, jämförd med artikel 31.2 i stadgan, ska tolkas så, att arbetstagaren har rätt till den minsta dygnsvila som ska ges under en 24-timmarsperiod, oberoende av huruvida ett arbetspass har planerats för de följande 24 timmarna.

Det står medlemsstaterna fritt att bestämma tidpunkten för dygnsvilan, som kan ges i början, i mitten eller till och med i slutet av en viss 24-timmarsperiod och som likaså kan ges antingen före eller efter veckovilan, under förutsättning att principen om arbetstagarnas säkerhet och hälsa iakttas.