

Beslut av den Europeiska ombudsmannen i klagomål 1303/2001/ME mot EG-domstolen

Beslut

Ärende 1303/2001/ME - Undersökning inledd den 12/10/2001 - Beslut den 04/09/2002

Strasbourg, den 4 september 2002

Den 7 september 2001 ingav Ni ett klagomål till Europeiska ombudsmannen beträffande Er begäran om föräldraledighet från Europeiska gemenskapernas domstol.

Den 12 oktober 2001 vidarebefordrade jag klagomålet till EG-domstolens ordförande. Domstolen skickade sitt yttrande den 28 januari 2002. Jag vidarebefordrade det till Er med en uppmaning om att avge kommentarer, vilka Ni sände den 21 mars 2002.

Jag skriver nu för att meddela Er resultatet av den undersökning som genomförts.

KLAGOMÅLET

Klaganden ingav i september 2001 ett klagomål till ombudsmannen sedan Europeiska gemenskapernas domstol hade avslagit hans begäran om två veckors föräldraledighet. Klaganden arbetade som tillfälligt anställd vid domstolen. Den 9 september 1999 begärde klaganden två veckors föräldraledighet efter hustruns förlossning som var beräknad till den 25 september 1999. Som ett alternativ begärde han två veckors tjänstledighet utan lön.

Genom ett beslut av den 27 september 1999 som skickades till klaganden den 29 september 1999 beviljade domstolen klaganden två veckors tjänstledighet utan lön av tvingande personliga skäl i enlighet med artikel 17 i anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska gemenskaperna. Genom en skrivelse av den 22 december 1999 ingav klaganden ett klagomål i enlighet med artikel 90 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna och ifrågasatte beslutet att neka honom föräldraledighet. Den 25 januari 2000 skickade domstolen ett första svar med en förklaring till varför man inte kunde bevilja honom föräldraledighet. Hans klagomål avslogs i ett motiverat beslut av den 14 mars 2000.

I klagomålet till ombudsmannen ifrågasatte klaganden EG-domstolens beslut av den 27 september 1999, 25 januari och 14 mars 2000 om att förvägra honom föräldraledighet. Han hävdade att besluten i första hand stred mot rådets direktiv 96/34/EG (1) om föräldraledighet, vilket i tillämpliga delar även kan anses tillämpligt på EG:s institutioner. För det andra stred de



mot gemenskapens allmänna rättsprinciper och slutligen mot principen om god förvaltningssed, eftersom domstolen kunde ha utnyttjat sina interna beslutsbefogenheter, vilket var fallet med dess interna beslut om att bevilja ledighet till ammande kvinnor och om villkoren för särskild ledighet.

Vad beträffar gemenskapsrättens allmänna principer anförde den klagande följande. Skyddet för män och kvinnor att kunna förena familjeliv och arbetsliv har erkänts av EG-domstolen själv i målen C-1/95, *Gerster*, REG 1997, s. I-5253, punkt 38 och C-243/95, *Hill*, REG 1998, s. I-3739, punkt 42. I punkt 16 i gemenskapens stadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter (2) fastställs att åtgärder måste vidtas för att kvinnor och män skall kunna förena sina åtaganden i arbetsliv och familjeliv. Efter domstolens beslut om avslag har rådet antagit en resolution (3) i vilken man erkänner denna princip som en del av gemenskapsrätten. Dessutom föreskrivs det i artikel 33.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (4) att "för att kunna förena familjeliv och yrkesliv skall varje arbetstagare ha rätt till skydd mot uppsägning på varje grund som står i samband med moderskap samt rätt till betald mödraledighet och till föräldraledighet efter ett barns födelse eller adoption."

Sammanfattningsvis hävdade klaganden att EG-domstolens beslut av den 27 september 1999, 25 januari och 14 mars 2000 om att avslå hans ansökan om föräldraledighet stred mot gemenskapsrätten.

Den klagande begärde därför att i) domstolen skulle restituera de pensionsmedel som dragits av från hans avgångsvederlag, ii) domstolen i avvaktan på en ändring av tjänsteföreskrifterna skulle anta interna regler som tillerkänner dess anställda föräldraledighet, och iii) han retroaktivt skulle tillerkännas föräldraledighet om interna regler antogs.

I andra hand riktades klagomålet mot kommissionen och rådet för att de underlåtit att föreslå och fatta beslut om ändring av tjänsteföreskrifterna för att tillerkänna personalen rätt till föräldraledighet.

UNDERSÖKNINGEN

Ombudsmannen beslutade att inleda en undersökning på grundval av klagomålet och kraven riktade mot EG-domstolen. Beträffande den del av klagomålet som riktades mot kommissionen och rådet informerade ombudsmannen klaganden om att han inte kunde behandla denna aspekt av klagomålet, eftersom den inte föregåtts av de lämpliga hänvändelser till dessa institutioner som krävs enligt artikel 2.4 i ombudsmannens stadga (5). Ombudsmannen informerade däremot klaganden om att han hade beslutat att på eget initiativ inleda en undersökning mot kommissionen i fråga om föräldraledighet för tjänstemän och andra anställda vid Europeiska gemenskaperna (ärende OI/4/2001/ME). Ombudsmannen lovade att hålla klaganden informerad om resultaten av undersökningen på eget initiativ (6). En kopia av beslutet från undersökningen på eget initiativ skickades till klaganden den 26 februari 2002.

EG-domstolens yttrande

Klagomålet skickades till EG-domstolen som först hänvisade till ombudsmannens årsrapport



och den definition av begreppet administrativa missförhållanden som anges där. Domstolen drog slutsatsen att den borde avgöra huruvida de bestridda besluten bröt mot någon regel eller princip som är bindande för domstolen.

Domstolen konstaterade att klaganden hade betonat att den brutit mot rådets direktiv 96/34/EG, mot generella principer i gemenskapsrätten och mot principen om god förvaltningssed. Såsom domstolen redan hade påpekat i sitt beslut av den 14 mars 2000 finns inte rättigheten till en sådan föräldraledighet som klaganden begärt föreskriven i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna, i anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska gemenskaperna eller i tillämpningsföreskrifterna för dessa. I skrivelsen av den 25 januari 2000 uppgavs dessutom att om nämnda direktiv hade varit bindande för gemenskapens institutioner (se i detta avseende mål T-51/98, *Burrill*, REGP 1999, s. IA-203; II-1059) skulle det i vilket fall krävas att behöriga instanser vidtog åtgärder för att införliva direktivet så att den tillsättningsmyndighet som är behörig att besluta om ledighet skulle kunna tillämpa direktivet i ett enskilt fall. Några sådana åtgärder hade dock inte vidtagits.

Domstolen förklarade att den inte kunde bevilja klaganden ledighet på grundval av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna eller gemenskapens stadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter, eftersom dessa inte är bindande. Gemenskapens domstolar har slutligen på nuvarande stadium av gemenskapsrättens utveckling inte funnit att det finns någon allmän gemenskapsrättslig princip om rätt till föräldraledighet.

I enlighet med sina beslut hade domstolen endast rätt att bevilja särskild ledighet under högst två dagar efter ett barns födelse. Det fanns därmed inte rättsligt stöd för att bevilja klaganden den föräldraledighet han begärde och därmed belasta Europeiska gemenskapernas budget. För att tillmötesgå klagandens önskan att ta hand om sitt barn beviljades han två veckors tjänstledighet utan lön inom ramen för domstolens stora utrymme för skönsmässig bedömning.

Domstolen konstaterade slutligen att klagandens påståenden saknade grund, att de bestridda besluten inte utgjorde några administrativa missförhållanden och att de krav som framförts skulle avslås.

Klagandens kommentarer

Domstolens yttrande vidarebefordrades till klaganden som avgav följande kommentarer.

Klaganden konstaterade att domstolen ännu inte hade prövat huruvida det finns en allmän gemenskapsrättslig princip om rätt till föräldraledighet, men att den med all tydlighet hade erkänt att den allmänna principen om skydd av män och kvinnor, såväl i familjen som på arbetsplatsen, ingår i gemenskapsrätten (se målen C-1/95, *Gerster*, REG 1997, s. I-5253, punkt 38 och C-243/95, *Hill*, REG 1998, s. I-3739, punkt 42). Klaganden hävdade att domstolen nyligen hade fastställt att varje arbetstagares rätt till årlig betald semester utgör en princip av särskild betydelse i gemenskapens arbetsrätt (7). Direktiv 93/104 ger rätt till en årlig betald semester på minst fyra veckor, vilket garanterar arbetstagarens säkerhet och hälsa. Detta resonemang är analogt tillämpligt på direktiv 96/34 om föräldraledighet. Arbetstagarnas rätt till betald föräldraledighet utgör därmed en grundläggande social rättighet enligt gemenskapsrätten och i



direktivet fastställs minimikraven för detta. Detta förhållande styrks även av artikel 33.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Även om artikel 33.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och direktivet inte föreskriver betald föräldraledighet, föreskriver den däremot på ett klart, precist och ovillkorligt sätt att föräldraledighet inte skall inverka på arbetstagarens pensionsförmåner och sociala trygghet. Det faktum att domstolen beviljade tjänstledighet utan lön kan inte anses uppfylla de minimiföreskrifter som anges i direktivet.

Klaganden hävdade även att det inte kan uteslutas att EU:s institutioners underlåtenhet att uppfylla kraven i direktiv 96/34/EG utgör en diskriminering i enlighet med artiklarna 12, 17.2 och 141 i EG-fördraget samt direktiv 76/207/EG om likabehandling i arbetslivet (8) . I praktiken innebär denna underlåtenhet att manliga EU-tjänstemän förhindras från att ta samma ansvar för sina barn som manliga EU-medborgare (jfr. domen av den 19 mars 2002 i mål C-476/99, *Lommers* , punkt 49, ännu ej offentliggjord i REG). Deras barn diskrimineras i sin tur i jämförelse med barn till andra EU-medborgare. De kvinnor som bildar familj med EU-tjänstemän får det svårare än andra EU-medborgare att förena yrkes- och familjeliv. Detta strider också mot artikel 6 i rådets rekommendation 92/241/EEG om barnomsorg (9) , samtidigt som kvinnornas möjlighet att konkurrera på arbetsmarknaden på samma villkor som män inte kan säkerställas (se ovannämnda mål *Lommers*).

Vad beträffar berörda myndigheters underlåtenhet att vidta åtgärder för att införliva direktiv 96/34/EG påpekade klaganden att det är just denna domstolens underlåtenhet som utgör ett administrativt missförhållande. Kommissionens och rådets underlåtenhet att ändra tjänsteföreskrifterna kan inte rättfärdiga att EG-domstolen eller andra institutioner inte uppfyller direktivets minimikrav. I detta sammanhang framstår domstolens tolkning som uppenbart rättsstridig. Det faktum att två dagars särskild ledighet kan beviljas efter ett barns födelse kan aldrig innebära att domstolen, med dess interna beslutsbefogenheter och stora utrymme för skönsmässig bedömning, skulle vara förhindrad att bevilja ytterligare föräldraledighet eller införliva direktivet. Det bör i detta sammanhang nämnas att domstolen 1999 utfärdade regler om ledighet för ammande kvinnor, trots att sådan ledighet inte föreskrivs i tjänsteföreskrifterna.

Klaganden påpekade att han inte kunde acceptera domstolens påstående att föräldraledigheten skulle belasta gemenskapens budget som ett argument för att rättfärdiga sin underlåtenhet att uppfylla de krav som anges i direktiv 96/34/EG. En två veckor lång föräldraledighet med full lön skulle inte ha inneburit några merkostnader eller ytterligare budgetbelastningar för institutionen, i synnerhet inte med hänsyn till de begränsade möjligheter som finns att föra över anslag från ett år till ett annat.

Klaganden informerade också ombudsmannen om att den svenska försäkringskassan inte beviljat honom någon rätt till föräldraledighet utöver den så kallade garantinivån på grund av att han inte varit försäkrad i Sverige 240 dagar före sonens födelse. Detta beslut har överklagats vid svensk domstol.

Klaganden konstaterade avslutningsvis att domstolens underlåtenhet att bevilja sina anställda vederbörlig föräldraledighet utgör ett exempel på otidsenligt administrativt missförhållande.



UNDERSÖKNINGEN PÅ EGET INITIATIV

I undersökning OI/4/2001/ME som på eget initiativ inleddes mot kommissionen i frågan om föräldraledighet för tjänstemän och andra anställda vid Europeiska gemenskaperna beslutade ombudsmannen den 26 februari 2002 att avsluta ärendet (10) .

Vid undersökningen informerade kommissionen ombudsmannen om dess åtgärder för att ändra tjänsteföreskrifterna så att föräldraledighet skulle kunna garanteras tjänstemän och övriga anställda vid Europeiska gemenskaperna. I sitt beslut välkomnade ombudsmannen kommissionens avsikt att snarast fastställa sådana bestämmelser. Ombudsmannen konstaterade att kommissionens förslag uppfyllde kraven i direktiv 96/34/EG om föräldraledighet och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Ombudsmannen drog slutsatsen att kommissionen vidtog åtgärder som inom en snar framtid sannolikt skall avhjälpa bristen på lämpliga bestämmelser om föräldraledighet. Ombudsmannen ansåg därför att hans undersökning på eget initiativ hade fyllt sitt syfte och att det inte fanns någon anledning att driva den vidare. Ombudsmannen förklarade att han skulle fortsätta följa utvecklingen i frågan.

BESLUTET

1 EG-domstolens beslut att inte bevilja klaganden föräldraledighet

1.1 Klaganden var tillfälligt anställd vid EG-domstolen. Han begärde två veckors föräldraledighet efter sin sons födelse i september 1999. Domstolen avlog hans ansökan om föräldraledighet, men beviljade honom två veckors tjänstledighet utan lön. Klaganden hävdade att EG-domstolens beslut att neka honom föräldraledighet stred mot gemenskapsrätten. Han hävdade att beslutet stred mot rådets direktiv 96/34/EG (11) om föräldraledighet, mot allmänna gemenskapsrättsliga principer som erkänns i gemenskapens stadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt mot god förvaltningssed eftersom domstolen kunde ha utnyttjat sina interna beslutsbefogenheter till att fastställa villkoren för särskild ledighet. Klaganden hävdade att domstolen skulle i) restituera de pensionsmedel som dragits av från hans avgångsvederlag, ii) i avvaktan på en ändring av tjänsteföreskrifterna anta interna regler som tillerkänner dess anställda föräldraledighet, och iii) bevilja honom föräldraledighet retroaktivt om interna regler antogs.

1.2 Domstolen avvisade klagandens argument och krav som ogrundade. Enligt domstolen finns inte rättigheten till en sådan föräldraledighet som klaganden begärde föreskriven i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna. Om direktiv 96/34/EG hade varit bindande för gemenskapens institutioner skulle det i vilket fall som helst krävas åtgärder för att införliva direktivet, men några sådana åtgärder hade inte vidtagits. Vad gäller Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna eller gemenskapens stadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter hävdade domstolen att dessa inte är bindande. Gemenskapens domstolar har dessutom inte funnit att det finns någon allmän gemenskapsrättslig princip om rätt till föräldraledighet.



1.3 Ombudsmannen konstaterar att det i tjänsteföreskrifterna inte fastställs någon rätt till föräldraledighet, utan enbart möjligheten till två dagars särskild ledighet sedan ett barn fötts (artikel 6 i bilaga V). Efter det att ombudsmannen gjort en undersökning på eget initiativ har kommissionen föreslagit ändringar av tjänsteföreskrifterna så att rätten till föräldraledighet införs. Dessa ändringar omfattar rätten till två veckors betald föräldraledighet. Ombudsmannen beklagar den tid det tagit att genomföra en bestämmelse som ger Europeiska gemenskapernas personal rätt till föräldraledighet. Ombudsmannen har dock inte sett något som skulle bevisa att denna fördröjning kan hänföras till domstolen.

1.4 Ombudsmannen anser att klaganden i sin argumentation för principen om föräldraledighet inte lyckats fastställa att gemenskapsrätten i dess nuvarande utformning ger honom rätt till två veckors föräldraledighet. Ombudsmannen anser därför att det inte föreligger något administrativt missförhållande i domstolens beslut att avslå hans ansökan om två veckors föräldraledighet. Klagandes krav kan därför inte tillmötesgås.

2 Slutsats

På grundval av ombudsmannens undersökningar av detta klagomål förefaller det inte föreligga några administrativa missförhållanden vid EG-domstolens. Ombudsmannen avslutar därför ärendet.

EG-domstolens ordförande kommer också att informeras om beslutet.

Med vänlig hälsning

Jacob SÖDERMAN

(1) Rådets direktiv 96/43/EG av den 3 juni 1996 om ramavtalet om föräldraledighet, undertecknat av UNICE, CEEP och EFS, EGT L 145, s. 4.

(2) KOM(1989) 471.

(3) Resolution av rådet och ministrarna för sysselsättning och socialpolitik, församlade i rådet av den 29 juni 2000 om balans mellan kvinnor och män i deltagandet i arbets- och familjelivet, EGT C 218, 2000, s. 5.

(4) Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EGT L 364, 2000, s. 1.

(5) Europaparlamentets beslut 94/262 av den 9 mars 1994 om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning, EGT L 113, 1994, s. 15.

(6) Undersökningen på eget initiativ OI/4/2001/ME avslutades den 26 februari 2002. Beslutet om att avsluta ärendet kan läsas på ombudsmannens webbplats:
<http://www.euro-ombusman.eu.int>



(7) Mål C-173/99, Bectu, REG 2001, s. I-4881, punkterna 43-48.

(8) Rådets direktiv 76/207/EEG av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor, EGT L 39, 1976, s. 40.

(9) 92/241/EEG: Rådets rekommendation av den 31 mars 1992 om barnomsorg, EGT L 123, 1992, s. 16.

(10) Beslutet om att avsluta undersökningen finns på ombudsmannens webbplats:
<http://www.europ-ombudsman.eu.int>

(11) Rådets direktiv 96/34/EG av den 3 juni 1996 om ramavtalet om föräldraledighet, undertecknat av UNICE, CEEP och EFS, EGT L 145, s. 4.