



Samling af Afgørelser

Sag T-571/17 RENV

(offentliggørelse i uddrag)

**UG
mod
Europa-Kommissionen**

Rettens dom (Syvende Udvidede Afdeling) af 21. juni 2023

»Personalesag – kontraktansatte – tidsubegrænset kontrakt – opsigelse af kontrakten – artikel 47, litra c), nr. i), i ansættelsesvilkårene – faglig utilstrækkelighed – adfærd i tjenesten og indstilling til arbejdet ikke forenelig med tjenestens interesse – begrundelsespligt – ret til at blive hørt – ret til forældreorlov – vedtægtens artikel 42a – anvendelse af minimumskravene i direktiv 2010/18/EU og 2002/14/EF på Unionens tjenestemænd og ansatte – artikel 27, 30 og 33 i chartret om grundlæggende rettigheder – ret til information og høring af arbejdstagerne – vedtægtens artikel 24b – åbenbart urigtigt skøn – beskyttelse i tilfælde af ubegrundet opsigelse – indirekte anfægtelse af endelige retsakter – afvisning – proportionalitetsprincippet – magtfordrejning – ansvar«

1. *Tjenestemænd – kontraktansatte – opsigelse af en tidsubegrænset kontrakt – begrundelsespligt og overholdelse af retten til forsvar – rækkevidde*
[Art. 296 TEUF; Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 41, stk. 2, litra a) og c); tjenestemandsvedtægten, art. 25; ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, art. 47, litra c), nr. i)]

(jf. præmis 35, 36, 50, 51, 62, 63, 69 og 70)

2. *Tjenestemænd – kontraktansatte – opsigelse af en tidsubegrænset kontrakt – begrundelse om faglig utilstrækkelighed – forpligtelse til forudgående at følge den for tjenestemænd gældende procedure med henblik på at konstatere, om der foreligger en faglig utilstrækkelighed – foreligger ikke – krav om, at der foreligger en disciplinær fejl eller en forsømmelse i forbindelse med udførelsen af funktioner – foreligger ikke*
[Tjenestemandsvedtægten, art. 51; ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, art. 47, litra c), nr. 1)]

(jf. præmis 58, 376 og 379)

3. *Tjenestemænd – kontraktansatte – ferie – forældreorlov – revideret rammeaftale vedrørende forældreorlov indgået af BUSINESSSEUROPE, UEAPME, CEEP og EFS – direktiv 2010/18 – beskyttelse mod en mindre gunstig behandling eller opsigelse som følge af*

ansøgning om forældreorlov eller som følge af selve orloven – Unionens retsinstansers hensyntagen hertil ved fortolkningen af vedtægtsbestemmelser
(Art. 288, stk. 3, TEUF; Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 33, stk. 2; tjenstemandsvedtægten, art. 1e, stk. 2, og art. 42a; ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, art. 16 og art. 80, stk. 4; Rådets direktiv 2010/18, bilaget, § 5, stk. 4)

(jf. præmis 77-88 og 118-121)

4. *Tjenestemænd – kontraktansatte – opsigelse af en tidsubegrænset kontrakt – begrundelse om faglig utilstrækkelighed eller en grov disciplinær overtrædelse fra den ansattes side – ansat på forældreorlov – opsigelse uden at afvente genindsættelse – lovlighed – grænser – forbud mod opsigelse som følge af ansøgning om forældreorlov eller som følge af selve orloven*
[Tjenestemandsvedtægten, art. 42a; ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, art. 3a og 16, art. 47, litra b), nr. ii), og art. 47, litra c), nr. i); Rådets forordning nr. 723/2004, anden betragtning; Rådets direktiv 96/34, bilaget, § 2, stk. 4, og 2010/18, bilaget, § 5, stk. 4]

(jf. præmis 93-113, 117, 122-126 og 142)

5. *Tjenestemænd – kontraktansatte – opsigelse af en tidsubegrænset kontrakt – generel konstatering af den faglige utilstrækkelighed baseret på flere begrundelser – visse af den anfægtede afgørelses begrundelser ulovlige – annulation – grænser – eksistensen af andre retlige eller ikke anfægtede grunde, der er tilstrækkelige til at begrunde den anfægtede afgørelse*

(jf. præmis 145, 352 og 360)

6. *Institutionernes retsakter – direktiver – direktiv 2002/14/EF om indførelse af en generel ramme for information og høring af arbejdstagerne – administrationens forpligtelse til at overholde direktivets minimumskrav*
[Art. 288 TEUF; Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 27; tjenstemandsvedtægten, art. 9, stk. 3; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/14, art. 1, stk. 1, art. 2, litra f) og g), og art. 4]

(jf. præmis 150-156)

7. *Tjenestemænd – repræsentation – beskyttelse af personalerepræsentanter – rækkevidde*
(Tjenestemandsvedtægten, art. 24b; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/14, art. 7)

(jf. præmis 158-162)

8. *Tjenestemænd – repræsentation – beskyttelse af personalerepræsentanter – opsigelse af en kontraktansat kontrakt – den ansatte udlånt 50% til en fagforening – begrundet med den ansattes manglende overholdelse af forpligtelsen til i god tid at informere sine overordnede om sin deltagelse i fagforeningsmøder – lovlighed*

(Tjenestemandssvedtægten, art. 60 og bilag II, art. 1, stk. 6; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/14, art. 7)

(jf. præmis 171-175, 313 og 314)

9. *Tjenestemænd – administrationens retsakter – gyldighedsformodning – anfægtelse – bevisbyrde*

(jf. præmis 190 og 191)

10. *Tjenestemandssager – anbringender – anbringende om en urimelig lang varighed af proceduren for Unionens retsinstanser – Domstolens ophævelse af en afgørelse fra Retten med hjemvisning af sagen til denne – manglende kompetence for det dommerkollegium ved Retten, der skal behandle sagen efter hjemvisningen*

(Art. 256, stk. 1, TEUF; Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 47, stk. 2; statuten for Domstolen, art. 61)

(jf. præmis 200-202)

11. *Tjenestemænd – arbejdsvilkår – deltidsansættelse – tilladelse – den berørtes mulighed for at anmode om tilbagekaldelse af tilladelsen inden udløbet af den periode, der er blevet aftalt (Tjenestemandssvedtægten, art. 55a og bilag IVa, art. 2, stk. 1; ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, art. 16 og 91)*

(jf. præmis 210-212)

12. *Tjenestemænd – kontraktansatte – opsigelse af en tidsbegrænset kontrakt – begrundelse om faglig utilstrækkelighed – administrationens konstatering – mulighed for at støtte sig på forhold, der er konstateret i de tre år, der går forud herfor – forpligtelse til udelukkende at basere sig på gentagne overtrædelser anført i den ansattes bedømmelsesrapporter – foreligger ikke*

[Tjenestemandssvedtægten, art. 51, stk. 1, litra a); ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, art. 47, litra c), nr. i)]

(jf. præmis 222-228, 364 og 372)

13. *Tjenestemandssager – frister – ufravigelighed – indirekte anfægtelse af en tidligere afgørelse, der ikke er blevet anfægtet inden for fristerne – præklusion – genåbning – betingelse – ny omstændighed*

(Tjenestemandssvedtægten, art. 90, stk. 2)

(jf. præmis 234 og 235)

14. *Tjenestemandssager – frister – indirekte anfægtelse af en tidligere afgørelse, der ikke er blevet anfægtet inden for fristerne – anbringende om et åbenbart urigtigt skøn, der tilsigter*

at bestride de konsekvenser, som administrationen har draget af den tidligere retsakt, som ikke er blevet anfægtet inden for fristerne – formaliteten
(Tjenestemandsvedtægten, art. 90 og 91)

(jf. præmis 236 og 260)

15. *Tjenestemænd – kontraktansatte – opsigelse af en tidsubegrænset kontrakt – begrundet med den gentagne og ubegrundede manglende overholdelse af fristen for fremsendelse af dokumentation for fravær fra tjenesten – lovlighed*
[Tjenestemandsvedtægten, art. 57, stk. 2, art. 60 og bilag V, art. 6; ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, art. 16, art. 47, litra c), nr. i), og art. 91]

(jf. præmis 251-255)

16. *Tjenestemænd – kontraktansatte – opsigelse af en tidsubegrænset kontrakt – begrundet med manglende overholdelse af forpligtelsen til at udføre en overordneds ordre – lovlighed – grænser – ordre, der er klart ulovlig eller som strider mod de gældende sikkerhedsbestemmelser*
(Tjenestemandsvedtægten, art. 21, stk. 1, og art. 21a; ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, art. 11 og 81)

(jf. præmis 292-295)

17. *Tjenestemænd – kontraktansatte – opsigelse af en tidsubegrænset kontrakt – begrundet med en forsætlig eller uagtsom overtrædelse – administrationens vide skønsmæssig beføjelse – ensidig opsigelse – lovlighed – pligt til at indlede en disciplinær forfølgning – foreligger ikke – undtagelse – opsigelse uden varsel i tilfælde af grov tjenesteforseelse*
[Tjenestemandsvedtægten, bilag IX; ansættelsesvilkårene for øvrige ansatte, art. 47, litra b) og c), og art. 49-50a]

(jf. præmis 388-390)

Resumé

Sagsøgeren, UG, er forhenværende kontraktansat ved Kommissionen. Hendes tidsubegrænsede kontrakt blev opsagt på grund af hendes utilfredsstillende præstationsniveau og adfærd i tjenesten i flere år.

På tidspunktet for vedtagelsen af Kommissionens afgørelse om opsigelse af sagsøgerens kontrakt (herefter »den anfægtede afgørelse«) var hun på forældreorlov. Hun havde på dette tidspunkt og i flere år udøvet et fagforeningsmandat og var fritaget for sit hverv med 50%.

I søgsmålet for Retten nedlagde sagsøgeren påstand om annullation af den anfægtede afgørelse og om erstatning for de økonomiske og ikkeøkonomiske skader, som hun hævdede at have lidt. Retten gav sagsøgeren medhold¹ og annullerede denne afgørelse.

¹ – Dom af 2.4.2020, UG mod Kommissionen (T-571/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:141).

Som følge af den af Kommissionen iværksatte appel ophævede Domstolen² Rettens dom, idet den for det første annullerede den anfægtede afgørelse, for det andet fastslog, at der forelå en ulovlighed, som kunne indebære, at Kommissionen ifaldt ansvar, og for det tredje afviste den af appellanten nedlagte påstand om erstatning for dennes ikkeøkonomiske skade. Domstolen hjemviste desuden sagen til Retten.

Retten, der traf afgørelse i udvidet afdeling, frifandt Kommissionen i det søgsmål, der var anlagt til prøvelse af den anfægtede afgørelse, og præciserede den kompetente myndigheds forpligtelse til i forbindelse med vedtagelsen af en sådan afgørelse at tage hensyn til minimumsforskrifterne i § 5, stk. 4, i den reviderede rammeaftale vedrørende forældreorlov³, således som den er blevet gennemført ved direktiv 2010/18⁴, samt de minimumsforskrifter, der er indeholdt i artikel 7 i direktiv 2002/14⁵ i medfør af henholdsvis artikel 33 og 27 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), som sikrer henholdsvis de grundlæggende rettigheder til forældreorlov og til information og høring af arbejdstagerne.

Rettens bemærkninger

Indledningsvis bemærkede Retten, at det påhvilede den at foretrække en fortolkning af bestemmelserne i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«) og af ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Unionen (herefter »ansættelsesvilkårene«), hvorefter det kan sikres, at disse sidstnævnte er i overensstemmelse med principperne i Unionens sociallovgivning, der udtrykkeligt er fastsat i chartret, og at det materielle indhold i bestemmelserne i den afledte EU-ret integreres i vedtægten og ansættelsesvilkårene, som udgør minimumsbeskyttelsesregler, for i givet fald at supplere de andre vedtægtsbestemmelser.

Om de minimumskrav, der er indeholdt i rammeaftalens § 5, stk. 4

Minimumskravene i rammeaftalens § 5, stk. 4, der afspejler og præciserer den grundlæggende ret til forældreorlov, som er fastsat i chartrets artikel 33, stk. 2, for så vidt som de sikrer en beskyttelse af alle arbejdstagere mod mindre gunstig behandling eller afskedigelse som følge af ansøgning om forældreorlov eller som følge af selve orloven, skal anses for at udgøre en integrerende del af vedtægten og skal med forbehold for mere gunstige bestemmelser heri anvendes på tjenestemænd og andre ansatte ved EU-institutionerne.

I denne henseende forbyder bestemmelserne i vedtægten og i ansættelsesvilkårene, læst i lyset af disse minimumskrav, ikke den kompetente myndighed at vedtage en afgørelse om afskedigelse af en tjenestemand eller om opsigelse af en kontraktansats eller midlertidigt ansats kontrakt, bl.a. for faglig utilstrækkelighed, selv om denne arbejdstager på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse er på forældreorlov og principielt kunne genindsættes i denne stilling eller disse funktioner ved udløbet af denne orlov.

² – Dom af 25.11.2021, Kommissionen mod UG (C-249/20 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:964).

³ – Revideret rammeaftale vedrørende forældreorlov, der blev indgået den 18.6.2009 af de europæiske tværfaglige arbejdsmarkedsorganisationer (BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP og EFS) (herefter »rammeaftalen«).

⁴ – Rådets direktiv 2010/18/EU af 8.3.2010 om iværksættelse af den reviderede rammeaftale vedrørende forældreorlov, der er indgået af BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP og EFS, og om ophævelse af direktiv 96/34/EF (EUT 2010, L 68, s. 13)

⁵ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/14/EF af 11.3.2002 om indførelse af en generel ramme for information og høring af arbejdstagerne i Det Europæiske Fællesskab – Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæring om arbejdstagerrepræsentation (EFT 2002, L 80, s. 29).

Rammeaftalens § 5, stk. 4, har nemlig hverken til formål eller virkning at forbyde en arbejdsgiver at træffe afgørelse om afskedigelse af en arbejdstager, selv om den pågældende på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse er på forældreorlov, forudsat at denne afskedigelse ikke er begrundet i ansøgningen om forældreorlov eller selve orloven, navnlig af grunde, der vedrører det ansøgte begyndelses- og sluttidspunkt for forældreorloven eller dennes varighed, og overholder de øvrige vilkår i gældende love og forskrifter.

Om de minimumskrav, der er indeholdt i artikel 7 i direktiv 2002/14

Indførelsen ved direktiv 2002/14 af en generel ramme for arbejdstageres ret til information og høring udgør et udtryk for de almindelige EU-retlige principper, der er fastsat i chartrets artikel 27, som institutionerne skal respektere. Bestemmelserne i dette direktiv fastsætter nærmere bestemt minimumsforskrifter vedrørende information og høring af arbejdstagere, uden at dette medfører en indskrænkning af bestemmelser, der er mere gunstige for arbejdstagerne, og desuden udøves retten til information og høring gennem personalerepræsentanterne i henhold til den gældende lovgivning eller praksis.

Dels skal EU-institutionerne således acceptere, at fagforeningerne eller andre faglige sammenslutninger udøver deres repræsentations- eller samrådsopgaver om alle spørgsmål, der berører de ansatte, dels kan de ikke på nogen måde forfordele tjenestemænd eller øvrige ansatte som følge af deres fagforeningsvirksomhed.

En tjenestemand eller anden ansat, der er udlånt 50% til en fagforening, skal imidlertid i overensstemmelse med vedtægtens artikel 60 indhente forudgående samtykke fra sin foresatte for at kunne udeblive fra tjenesten og deltage i de møder, som denne indkaldes til i tilknytning til sit fagforeningsmandat eller mandat som personalerepræsentant. Den overordnede myndighed kan i givet fald nægte den pågældende at deltage i disse møder ved en skriftlig og begrundet afgørelse. Der findes således kun undtagelser fra forpligtelsen i vedtægtens artikel 60 til at indhente en forudgående samtykke i sygdoms- eller ulykkestilfælde og ikke i tilfælde af deltagelse i personalets fagforeningsrepræsentation eller møder i en repræsentativ instans.

Den anfægtede afgørelse kunne følgelig, uden at der blev set bort fra minimumskravene i artikel 7 i direktiv 2002/14, baseres på en begrundelse om sagsøgerens manglende overholdelse af forpligtelsen til at underrette sine foresatte i god tid forud for møderne i personaleudvalget, som hun var medlem af, om sin deltagelse i disse møder, når en sådan begrundelse ikke var baseret på udøvelsen af hendes arbejde som personalerepræsentant, men på hendes manglende overholdelse af de betingelser i tilknytning til tjenestens tilrettelæggelse, der var nødvendige for, at hun kunne udøve det mandat, hun havde fået.

Om omfanget af Unionens retsinstitutters kontrol

Hvad angår opsigelsen af en midlertidigt ansat eller kontraktansats tidsbegrænsede kontrakt råder administrationen, i overensstemmelse med artikel 47, litra c), nr. i), i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte og under iagttagelse af kontraktens opsigelsesfrist over en vid skønsmæssig, og Unionens retsinstitutters prøvelse bør derfor begrænses til en undersøgelse af, om der foreligger en åbenbar fejl eller magtfordrejning.

Det følger desuden af princippet om, at der gælder en formodning for, at EU-institutionernes retsakter er lovlige, at det tilkommer den midlertidigt ansatte eller den kontraktansatte, der er genstand for en afgørelse om opsigelse, og som anlægger sag ved Unionens retsinstanser, at godtgøre, at en sådan afgørelse er ulovlig.

Der kan i denne henseende ikke af chartrets artikel 30, hvorefter enhver arbejdstager har ret til beskyttelse mod ubegrundet opsigelse, udledes en forpligtelse om, at Retten skal foretage en mere præcis kontrol end kontrollen af et åbenbart urigtigt skøn, eller en forpligtelse til at pålægge den berørte institution bevisbyrden i forbindelse med lovligheden af en sådan afgørelse.

Det dommerkollegium ved Retten, der skal påkende sagen i forbindelse med behandlingen af annullationspåstande, der i givet fald er ledsaget af erstatningskrav, efter Domstolens hjemvisning af en sag i henhold til artikel 61 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, er i øvrigt ikke kompetent til at tage stilling til den eventuelle urimelige varighed af den retslige procedure og kan således ikke forsøge at afhjælpe denne bl.a. ved at ændre omfanget af dens kontrol af lovligheden af begrundelserne for den afgørelse, der påstås annulleret.

Om spørgsmålet om, hvorvidt opsigelsen er begrundet i faglig utilstrækkelighed

Afgørelsen om opsigelse af en midlertidigt ansat eller en kontraktansat på grundlag af ansættelsesvilkårenes artikel 47, litra c), nr. i), der i det væsentlige er konsekvensen af den faglige utilstrækkelighed, som den pågældende er blevet kritiseret for, kan være begrundet med henvisning til en række præcise og samstemmende faktiske omstændigheder, der i givet fald understøttes af flere årlige bedømmelser, hvori der redegøres for den utilstrækkelige indsats, selv om disse faktiske omstændigheder isoleret set ikke ser ud til at være tilstrækkeligt alvorlige til at begrunde en sådan foranstaltning.

En tjenstemands, en midlertidigt ansats eller en kontraktansats faglige utilstrækkelighed må især bedømmes på grundlag af dennes kvalifikationer, tjenstlige indsats og adfærd.

I denne henseende kan navnlig den gentagne manglende overholdelse af den frist, som en tjenstemand, en midlertidigt ansat eller en kontraktansat er blevet indrømmet til at fremsende dokumentation for fravær fra tjenesten, betegnes som upassende adfærd fra den pågældende tjenstemands eller anden ansattes side.

Da vedtægtens artikel 51 end ikke finder tilsvarende anvendelse på kontraktansatte, findes der desuden ingen bestemmelser i ansættelsesvilkårene, der pålægger administrationen, at den, når den træffer afgørelse om opsigelse af en kontraktansats kontrakt som følge af faglig utilstrækkelighed, udelukkende skal basere sig på gentagne overtrædelser, der skal være anført i den pågældende ansattes bedømmelsesrapporter.

Endelig bemærkes, at det, selv om en fejl eller en forsømmelse i forbindelse med udførelsen af de funktioner, der hovedsageligt er betroet en midlertidigt ansat eller en kontraktansat, i givet fald kan give anledning til en disciplinær sanktion, ikke desto mindre står fast, at administrationen, når en sådan fejl eller forsømmelse ikke er blevet begået, kan opsiges en midlertidigt ansat eller kontraktansats kontrakt på grund af faglig utilstrækkelighed, når den pågældende ansattes generelle adfærd på grund af dens uhensigtsmæssige karakter, som er udvist i flere på hinanden følgende år, har negative konsekvenser for tjenestens funktion i den institution, hvori vedkommende er ansat.

Om neutraliseringen af ulovlige begrundelser for en afgørelse om opsigelse på grund af faglig utilstrækkelighed, som indeholder flere begrundelser

Når der foreligger flere begrundelser, og selv om en eller flere af begrundelserne for den anfægtede retsakt ikke har grundlag, kan denne mangel ikke føre til annullation af denne retsakt, hvis en eller flere andre begrundelser udgør et tilstrækkeligt retligt grundlag for den nævnte retsakt, uafhængigt af de ulovlige begrundelser.

Når Retten skal tage stilling til lovligheden af en afgørelse om opsigelse som følge af en konstatering af faglig utilstrækkelighed, som hviler på flere grunde, påhviler det den således at afgøre, om de ulovligheder, der er fastslået i forbindelse med undersøgelsen af visse anbringender, medfører en annullation af den anfægtede afgørelse, eller om de grunde, der ikke er blevet anfægtet, eller hvis ulovlighed ikke er godtgjort, er tilstrækkeligt væsentlige til at underbygge den generelle konstatering om den faglige utilstrækkelighed og lovligt begrunde den nævnte afgørelse, uafhængigt af de begrundelser, som Retten har fastslået var ulovlige.