DOMSTOLENS DOM
av den 25 juli 1991*

I mål C-208/90

har High Court i Irland till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Theresa Emmot

och

Minister for Social Welfare och **Attorney General.**

Begäran avser sambandet mellan nationella frister för väckande av talan och den direkta effekten av artikel 4.1 i rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet (EGT nr L 6, s. 24, fransk version; svensk specialutgåva · del 05, volym 02).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias och M. Díez de Velasco samt domarna Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler och P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: H. A. Rühl, byrådirektör,

som beaktat de skriftliga yttrandena från

* Rättegångsspråk: engelska.

— Theresa Emmott genom Mary Robinson, senior counsel, och Gerard Durcan, barrister-at-law, båda med fullmakt från Gallagher Shatter, solicitors,

— den irländska regeringen och svarandena i målet vid den nationella domstolen genom Louis J. Dockery, chief state solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av David Byrne, senior counsel, och Aindrias O'Caoimh, barrister-at-law,

— den nederländska regeringen genom generalsekreteraren B. R. Bot, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering genom Hussein A. Kaya, treasury solicitor, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission genom Karen Banks, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som vid sammanträde den 20 februari 1991 hört de muntliga yttrandena från Theresa Emmott, företrädd av Mary Finlay, senior counsel, den irländska regeringen, Förenade kungarikets regering, företrädd av C. Vajda, barrister, samt kommissionen och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträde den 23 april 1991,

meddelar följande

dom

1 Genom ett beslut av den 22 juni 1990, som inkom till domstolen den 12 juli 1990 har High Court i Irland i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt en fråga som i huvudsak går ut på att få veta huruvida en medlemsstat som inte korrekt har genomfört rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet (EGT nr L 6, s. 24, hädanefter "direktivet"), under åberopande av att nationella frister för väckande av talan försuttits kan motsätta sig att en enskild inleder talan i syfte att tillvarata de rättigheter som denne har enligt bestämmelser i

direktivet som är tillräckligt precisa och ovillkorliga för att kunna åberopas vid nationell domstol.

2 Frågan har väckts inom ramen för en tvist mellan å ena sidan Theresa Emmott och å andra sidan Irlands Minister for Social Welfare och Attorney General rörande det tillägg till sociala förmåner som Theresa Emmott har begärt under åberopande av artikel 4.1 i direktivet.

3 Bestämmelsen innehåller förbud mot varje diskriminering på grund av kön, bland annat vad beträffar beräkningen av förmåner, inklusive tillägg avseende make/maka och familjemedlemmar. I artikel 5 föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att alla lagar och andra författningar som strider mot likabehandlingsprincipen kan upphävas. I enlighet med artikel 8 skulle medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som behövs för att följa direktivet inom sex år efter dagen för anmälan, dvs. före den 23 december 1984.

4 Direktivet genomfördes i irländsk rätt genom Social Welfare (No 2) Act av den 16 juli 1985, vars bestämmelser emellertid trädde i kraft först vid olika tidpunkter under år 1986. Genom den lagen, som inte gavs retroaktiv verkan från den 23 december 1984, fastställdes en enhetlig förmånsnivå för kvinnor och män och samma villkor för vuxna familjemedlemmar och barn för rätten till tillägg.

5 Den 12 december 1986 antog emellertid Minister for Social Welfare the Social Welfare (Preservation of Rights) (No 2) Regulations 1986 (Statutory Instrument No 422 of 1986). Den lagstiftningen innebar att förmånen att erhålla periodiskt utbetald kompensationsersättning under en övergångsperiod förbehölls gifta män som till följd av ikraftträdandet av den ovan nämnda lagen av den 16 juli 1985 förlorat sin rätt till automatiska tillägg till sociala trygghetsförmåner avseende vuxna familjemedlemmar. Dessa övergångsbestämmelser har prolongerats i flera omgångar till i vart fall den 2 januari 1989.

6 Inom ramen för ett tidigare mål, som inletts av två gifta kvinnor för att från samma svarande erhålla sociala trygghetsförmåner uppgående till samma belopp som dem som utbetalades till gifta män med samma familjeförhållanden, har domstolen efter en begäran om förhandsavgörande från High Court i Irland uttalat att ovannämnda artikel 4.1 i direktivet fr.o.m. den 23 december 1984 kunde åberopas för att utesluta tillämpningen av varje nationell bestämmelse som var oförenlig med nämnda artikel och att kvinnorna i avsaknad av

åtgärder för genomförande av bestämmelsen hade rätt till att bli behandlade enligt samma regler som män som befann sig i samma situation (se dom av den 24 mars 1987 i mål 286/85 McDermott och Cotter, Rec. s. 1453).

7 Genom dom av den 13 mars 1991 i mål C-377/89 Cotter och McDermott (Rec. s. I-1155), som meddelades efter hänskjutande till förhandsavgörande från Supreme Court i Irland, vid vilken talan väckts om nya krav av samma sökande i huvudsaken, svarade domstolen att ovannämnda artikel 4.1 i direktivet skall tolkas på så sätt att gifta kvinnor har rätt till samma förmånstillägg och samma kompensationsersättning som gifta män med samma familjeförhållanden, även om detta skulle medföra dubbla utbetalningar eller strida mot förbudet i irländsk rätt mot oberättigat berikande.

8 Enligt ovannämnda dom (se punkt 24) innehåller direktivet inget undantag från likabehandlingsprincipen i artikel 4.1 som kan göra det berättigat att förlänga de diskriminerande verkningarna av tidigare gällande nationella bestämmelser, varför en medlemsstat, efter den 23 december 1984 inte kan upprätthålla olikabehandling som beror på att villkoren för rätt till ersättning är desamma som dem som gällde före nämnda datum. Det har härvid ingen betydelse att olikabehandlingen följer av övergångsbestämmelser.

9 Theresa Emmott är gift och har barn mot vilka hon har försörjningsplikt. Sedan den 2 december 1983 har hon erhållit invaliditetsersättning i enlighet med irländsk sociallagstiftning. Till och med den 18 maj 1986 uppbar hon förmånen efter en reducerad sats som vid den tidpunkten tillämpades beträffande alla gifta kvinnor. Till följd av ändringar i irländsk lagstiftning justerades hennes förmån vid tre tillfällen. Fr.o.m. den 19 maj 1986 uppbar hon bidrag efter en sats som tillämpades för både kvinnor och män, men däremot inte något barntillägg. Först från och med den 17 november 1986 beviljades hon sådant tillägg. I juni 1988, slutligen, erhöll hon med retroaktiv verkan från den 28 januari 1988 invaliditetspension efter den individuella sats som normalt tillämpas för både kvinnor och män samt barntillägg.

10 Efter meddelandet av domstolens ovannämnda dom av den 24 mars 1987 inledde Theresa Emmott en skriftväxling med Minister for Social Welfare för att från och med den 23 december 1984 erhålla ersättning med samma belopp som en gift man i samma situation erhöll.

11 I en skrivelse av den 26 juni 1987 svarade ministeriet Theresa Emmott att eftersom direktivet fortfarande var föremål för en tvist vid High Court kunde något beslut med anledning av hennes begäran inte fattas, utan att denna skulle prövas så snart som ifrågavarande domstols avgörande hade fattats.

12 Genom ett beslut av den 22 juli 1988 gav High Court Theresa Emmott tillstånd att inleda en talan i den domstolen i syfte att erhålla de förmåner som sedan den 23 december 1984 inte betalats ut till henne i strid med nämnda artikel 4.1 i direktivet, dvs. ett tillägg till invaliditetsersättningen efter passande individuell sats och ett tillägg avseende vuxna familjemedlemmar och barn samt kompensationsersättning. Enligt den nationella domstolens beslut var emellertid svarandena oförhindrade att åberopa att tiden för väckande av talan var försutten.

13 Den i detta avseende relevanta bestämmelsen i "Rules of the Superior Courts 1986" utgörs av Order 84, Rule 21, paragraphe 1, som har följande lydelse:

"En begäran om 'judicial review' skall ges in utan dröjsmål och under alla omständigheter inom tre månader räknat från den dag då grunden för en sådan begäran för första gången framträdde, eller inom 6 månader om talan avser erhållandet av ett 'certiorari'-beslut, om inte domstolen anser att det finns anledning att förlänga talefristen."

14 Berörda nationella myndigheter hävdade de facto att den av sökanden försuttna tiden att inleda talan utgjorde hinder för denna att få sin begäran prövad. High Court fann därför i ovannämnda beslut av den 22 juni 1990 att följande fråga skulle ställas till domstolen:

"Skall domstolens dom av den 24 mars 1987 i mål 286/85 McDermott och Cotter (Rec. s. 1453), i vilken domstolen på följande sätt besvarade de frågor som hade förelagts den av High Court i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget angående tolkningen av artikel 4.1 i rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978:

'1. Artikel 4.1 i rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978, i vilken föreskrivs om förbud mot varje diskriminering på grund av kön i fråga om social trygghet, har i fall där direktivet inte blivit genomfört kunnat åberopas från och med den 23 december 1984 för att utesluta tillämpningen av varje nationell bestämmelse som inte är förenlig med nämnda artikel 4.1.

2. I avsaknad av åtgärder för genomförande av artikel 4.1 i direktivet har kvinnor rätt att bli behandlade efter samma regler som män i samma situation, eftersom de reglerna utgör det enda giltiga referenssystemet så länge som nämnda direktiv inte har blivit genomfört.' ,

tolkas på så sätt att det – i ett mål där en gift kvinna vid nationell domstol under åberopande av artikel 4.1 i direktivet inlett talan angående likabehandling och ersättning på grund av den diskriminering hon anser sig ha blivit utsatt för till följd av att det i hennes fall inte tillämpats samma regler som för män i samma situation – strider mot gemenskapsrättens allmänna principer om medlemsstatens behöriga myndigheter i sitt svaromål åberopar nationella rättegångsregler, särskilt dem om tidsfrister, så att hennes möjligheter till ersättning begränsas eller förvägras?"

15 För en utförligare redogörelse för relevanta rättsregler, omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, rättegångens förlopp och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

16 Enligt domstolens fasta rättspraxis (se bl.a. domar av den 16 december 1976 i mål 33/76 Rewe, Rec. s. 1989) och av den 9 november 1983 i mål 199/82 San Giorgio, Rec. s. 3595) tillkommer det varje medlemsstat att, i avsaknad av gemenskapsrättsliga bestämmelser på detta område, i sin nationella rättsordning fastställa rättegångsreglerna för sådan talan som är avsedd att säkerställa skyddet av de rättigheter som skapas för de enskilda genom gemenskapsrättens direkta effekt, i den mån som dessa regler inte är mindre förmånliga än de regler som avser en liknande talan och ej heller utformas så, att det blir praktiskt taget omöjligt att utöva de rättigheter som följer av gemenskapens rättsordning.

17 Även om fastställandet av skäliga frister för väckande av talan i princip uppfyller de två nämnda villkoren skall det icke desto mindre tas hänsyn till direktivens speciella karaktär.

18 Artikel 189 tredje stycket i fördraget har följande lydelse "Ett direktiv skall med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet". Även om medlemsstaterna enligt denna bestämmelse är fria att välja form och tillvägagångssätt för att säkerställa direktivets genomförande, inverkar

denna frihet inte på skyldigheten för varje medlemsstat till vilken direktivet är riktat att inom ramen för sin nationella rättsordning vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att direktivet får full verkan i överensstämmelse med det syfte som det eftersträvar (se dom av den 10 april 1984 i mål 14/83 Van Colson och Kamann, Rec. s. 1891).

19 Det skall i detta avseende erinras om att det åligger medlemsstaterna att säkerställa att direktiven tillämpas fullt ut och att denna tillämpning är tillräckligt tydlig och precis så att de enskilda, när direktiven har till syfte att skapa rättigheter för dessa, bereds möjlighet att fullt ut få kännedom om sina rättigheter och i förekommande fall göra dessa gällande vid nationella domstolar (se bl.a. dom av den 9 april 1987 i mål 363/85 kommissionen mot Italien, Rec. s. 1733).

20 Endast under särskilda omständigheter, särskilt i det fall en medlemsstat underlåtit att vidta de åtgärder som krävs för genomförandet, eller har vidtagit åtgärder som inte är förenliga med direktivet, har domstolen givit de enskilda rätt att vid domstol åberopa ett direktiv gentemot en medlemsstat som inte följt direktivet. Denna minimigaranti, som följer av den bindande karaktären hos den skyldighet som åläggs medlemsstaterna genom direktivens verkan, ger inte en medlemsstat rätt att underlåta att i rätt tid vidta lämpliga genomförandeåtgärder för att uppnå syftet med varje direktiv (se dom av den 6 maj 1980 i mål 102/79 kommissionen mot Belgien, Rec. s. 1473).

21 Så länge som direktivet inte har blivit korrekt genomfört i nationell rätt har inte de enskilda beretts möjlighet att fullt ut få kännedom om sina rättigheter. Denna situation av ovisshet för de enskilda kvarstår även efter det att domstolen i en dom funnit att vederbörande medlemsstat inte har fullgjort sina skyldigheter enligt fördraget, även om domstolen funnit att en viss bestämmelse i direktivet är tillräckligt precis och ovillkorlig för att kunna åberopas vid en nationell domstol.

22 Endast ett korrekt genomförande av direktivet kan medföra att denna ovisshet upphör och det är först vid detta genomförande som det rättsskydd skapas som är nödvändigt för att det skall kunna krävas av de enskilda att de gör sina rättigheter gällande.

23 Härav följer att innan direktivet har blivit korrekt genomfört kan den medlemsstat som underlåter detta inte gentemot en enskild som mot staten i fråga väckt talan i syfte att tillvarata de rättigheter som bestämmelser i direktivet tillerkänner denne, åberopa att dennes talan väckts för sent. Vidare

följer härav att en frist för väckande av talan enligt nationell rätt kan börja löpa först från den tidpunkten.

24 Svaret på den ställda frågan blir därför att gemenskapsrätten utgör hinder mot att behöriga myndigheter i en medlemsstat åberopar nationella rättegångsregler om frister för väckande av talan inom ramen för en talan som vid en nationell domstol inletts mot dem av en enskild i syfte att tillvarata de rättigheter som direkt tillerkänns denne genom artikel 4.1 i direktiv 79/7, så länge som medlemsstaten inte korrekt genomfört direktivet i sin nationella rättsordning.

Rättegångskostnader

25 De kostnader som förorsakats de irländska och nederländska regeringarna samt Förenade Kungarikets regering och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 22 juni 1990 förts vidare av High Court i Irland – följande dom:

Gemenskapsrätten utgör hinder mot att behöriga myndigheter i en medlemsstat åberopar nationella rättegångsregler om frister för väckande av talan inom ramen för en talan som vid en nationell domstol inletts mot dem av en enskild i syfte att tillvarata de rättigheter som direkt tillerkänns denne genom artikel 4.1 i rådets direktiv 79/7/EEG om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet, så länge som medlemsstaten inte korrekt genomfört direktivet i sin nationella rättsordning.

Due O'Higgins Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Kapteyn

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 juli 1991.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O.Due
Ordförande