

Sag C-256/19

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

26. marts 2019

Forelæggende ret:

Verwaltungsgericht Wien (Østrig)

Afgørelse af:

27. februar 2019

Sagsøger:

S.A.D. Maler und Anstreicher OG

Sagsøgt myndighed:

Magistrat der Stadt Wien

Genstand og retsgrundlag for hovedsagen

Beføjelsen hos det organ, der inden for byggebranchen er ansvarlig for feriekrav, til at opkræve betaling af sagsøgeren i forbindelse med feriepenge for dennes ansatte på grundlag af artikel 7 i direktiv 2003/88/EF

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

EU-retlige følger af en dommers manglende kompetence på grund af en tilsidesættelse af den retsinterne opgavefordeling henset til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og lovgiverens pligt til at sikre, at sådanne tilsidesættelser kan gøres gældende

Præjudicielle spørgsmål

1) Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, samt effektivitetsprincippet, i det mindste med hensyn til en national retsorden, der for at sikre retternes uafhængighed og upartiskhed i sin forfatning

fastlægger en grundlæggende ret til, at dommerne tildeles opgaver ifølge en efter generelle regler fastsat opgavefordeling, fortolkes således, at lovgiver skal sikre, at denne grundlæggende garanti er effektiv og ikke kun teoretisk?

1a) Tillægsspørgsmål: Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

Pålægger artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og effektivitetsprincippet i en national retsorden, der i sin forfatning har etableret en grundlæggende ret til en fast opgavefordeling, lovgiver en eller anden forpligtelse til at sikre dette, og i så fald, hvilken?

1b) Tillægsspørgsmål: Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

1b- 1) Pålægger artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og effektivitetsprincippet, i det mindste med hensyn til en national retsorden, der i sin forfatning har etableret en grundlæggende ret til en fast opgavefordeling, et organ, der ifølge loven ikke er beføjet til at tildele sagsakter eller foretage en handling vedrørende tildeling af sagsakter til en dommer, at undlade at tage hensyn til en sådan tildeling eller handling?

1b- 2) Pålægger artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og effektivitetsprincippet, i det mindste med hensyn til en national retsorden, der i sin forfatning har etableret en grundlæggende ret til en fast opgavefordeling, at den retsinterne forretningsorden kun – hvis overhovedet – kan indrømme et organ, der har til opgave at fordele sagsakter, en på forhånd fastsat snæver skønsmargen med hensyn til at træffe afgørelser om tildeling?

2) Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og effektivitetsprincippet, i det mindste med hensyn til en national retsorden, der for at sikre retternes uafhængighed og upartiskhed i sin forfatning fastlægger en grundlæggende ret til, at dommerne tildeles opgaver ifølge en efter generelle regler fastsat opgavefordeling, fortolkes således, at en dommer, som har betænkeligheder 1) med hensyn til lovligheden af en retsintern opgavefordeling eller 2) med hensyn til lovligheden af en retsintern afgørelse, der bevirker en retsintern opgavefordeling, som direkte berører denne dommers arbejde (navnlig en afgørelse om tildeling af retssager), som følge af disse betænkeligheder skal kunne indgive en klage (der især ikke belaster denne dommer økonomisk) til en anden ret, der har fuld prøvelsesret med hensyn til efterprøvelsen af lovligheden af den retsakt, der er karakteriseret som lovstridig?

Hvis ikke: Skal lovgiver da opfylde andre krav, der sikrer, at en dommer er i stand til at opnå, at overholdelsen af de lovkrav, der vedrører ham, om overholdelse af lovbestemmelserne (især de retsinterne) vedrørende opgavetildeling, er opfyldt på lovlig vis?

3) Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og effektivitetsprincippet, i det mindste med hensyn til en national retsorden, der for at sikre retternes uafhængighed og upartiskhed i sin forfatning fastlægger

en grundlæggende ret til, at dommerne tildeles opgaver ifølge en efter generelle regler på forhånd fastsat opgavefordeling, fortolkes således, at en part i en retssag, som har betænkeligheder 1) med hensyn til lovligheden af en bestemmelse i den retsinterne opgavefordeling, der er en forudsætning for behandlingen af vedkommendes retssag eller 2) med hensyn til lovligheden af tildelingen af denne sag til en bestemt dommer, endnu inden der er truffet retsafgørelse, som følge af disse betænkeligheder skal kunne indgive en klage (der ikke belaster denne part økonomisk for hårdt) til en anden ret, der har fuld prøvelsesret med hensyn til efterprøvelsen af lovligheden af den retsakt, der anses for lovstridig?

Hvis ikke: Skal lovgiver da opfylde andre krav, der sikrer, at en part kan opnå, at den pågældendes grundlæggende ret til »en ved lov udpeget dommer« er opfyldt på lovlig vis, inden der træffes en retsafgørelse?

4) Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og effektivitetsprincippet, i det mindste med hensyn til en national retsorden, der for at sikre retternes uafhængighed og upartiskhed i sin forfatning fastlægger en grundlæggende ret til, at dommerne tildeles opgaver ifølge en efter generelle regler fastsat opgavefordeling, fortolkes således, at den retsinterne opgavefordeling og den retsinterne dokumentation vedrørende indgåede akter er udformet så gennemskueligt og forståeligt, at dommeren eller en part uden en særlig indsats er i stand til at efterprøve, om den konkrete tildeling af akter til en dommer eller et bestemt dommerkollegium er i overensstemmelse med reglerne for den retsinterne opgaveopdeling?

Hvis ikke: Skal lovgiver da opfylde andre krav, der sikrer, at en dommer eller en part kan gøre sig bekendt med, hvorvidt en konkret tildeling af en retssag er lovlig?

5) Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og effektivitetsprincippet, i det mindste med hensyn til en national retsorden, der for at sikre retternes uafhængighed og upartiskhed i sin forfatning fastlægger en grundlæggende ret til, at dommerne tildeles opgaver ifølge en efter generelle regler fastsat opgavefordeling, fortolkes således, at parterne og dommeren i en retssag uden en særlig indsats skal være i stand til at forstå reglerne for opgavefordelingen med hensyn til indholdet, samt at parterne og dommeren på denne måde skal kunne efterprøve lovligheden af den foretagne tildeling af sagen til en dommer eller et bestemt dommerkollegium?

Hvis ikke: Skal lovgiver da opfylde andre krav, der sikrer, at en dommer eller en part kan gøre sig bekendt med, hvorvidt en konkret tildeling af en retssag er lovlig?

6) Hvilke forpligtelser til at handle påhviler en dommer henset til dennes forpligtelse til at respektere overholdelsen af de proceduremæssige krav i EU-retten, hvis dommeren ved en retsakt, som denne (retsligt eller udenretsligt) ikke

kan anfægte, er forpligtet til at foretage en handling, som strider mod EU-retten og krænker parternes rettigheder?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU

Artikel 31 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

Artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden.

Anførte nationale bestemmelser

Artikel 83 og 135, stk. 2, Bundes-Verfassungsgesetz (den østrigske forbundsforfatning)

§§ 14 og 18 i Gesetz über das Verwaltungsgericht Wien (lov om forvaltningsdomstolen i Wien)

§§ 2-3, 4-12, 22-23 og 24-29a i Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (lov om ferie- og aftrædelsesgodtgørelse for ansatte i byggebranchen, herefter »BUAG«)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den forelæggende ret behandler en klage over den sagsøgte myndigheds afgørelse af 19. juni 2018, hvorved der i henhold til BUAG's § 25, stk. 5, blev truffet afgørelse vedrørende sagsøgerens indsigelse af 24. maj 2018 mod restancebeviset (Rückstandsausweis) af 25. april 2018.
- 2 Til grund for dette restancebevis lå et krav, som var rejst af Bauarbeiter-Urlaubs- og Abfertigungskasse (ferie- og aftrædelsesgodtgørelseskassen for ansatte i byggebranchen, herefter »BUAK«) mod sagsøgeren – i forbindelse med feriepengekrav som omhandlet i artikel 7 i direktiv 2003/88/EF –, da BUAK antog, at sagsøgeren henhører under anvendelsesområdet for BUAG. Sagsøgeren indvendte herimod, at dennes virksomhed ikke henhører under anvendelsesområdet for BUAG, således at der med den anfægtede afgørelse med urette var gjort indgreb i sagsøgerens formuerettigheder.
- 3 I den forbindelse blev der den 26. juli 2018 tildelt den forelæggende dommer to klagesager som ét enkelt søgsmål med kun ét sagsnummer. I virkeligheden lå der imidlertid til grund for disse to klagesager to selvstændige myndighedsafgørelser, som vedrørte to selvstændige, af hinanden uafhængige indsigelser og indgivet på forskellige tidspunkter.

- 4 Da den forelæggende rets justitskontor (fejlagtigt) kun registrerede disse to klagesager som ét enkelt søgsmål og derfor ikke tildelte dem efter de regler, der gjaldt for tildelingen af dem hver for sig, forelå der en tildeling i strid med bestemmelserne om opgavefordeling. Efter at den forelæggende dommer havde gjort justitskontoret opmærksom på den åbenlyse fejltagelse, blev der den 31. juli 2018 også udstedt et selvstændigt sagsnummer til den anden klagesag, hvorved dette søgsmål imidlertid igen blev tildelt den forelæggende dommer på grundlag af en bestemmelse om opgavefordeling, der egentlig ikke kunne anvendes.
- 5 Derfor indgav den forelæggende dommer den 3. august 2017 henset til denne forkerte tildeling en »indsigelse om manglende kompetence«, hvorefter retspræsidenten uden at forelægge sagen for det kompetente opgavefordelingsudvalg gav justitskontoret en mundtlig besked om at tilføje søgsmålet til en anden sag (som den forelæggende dommer allerede havde fået tildelt) uden hensyntagen til den bestemmelse vedrørende opgavefordeling, der kræver en ny tildeling af den omhandlede sagsakt. Der foreligger ingen dokumentation for denne mundtlige besked; den forelæggende dommer fik kun ved et tilfælde kendskab hertil.
- 6 Der er ikke i den østrigske retsorden fastsat et selvstændigt retsmiddel til prøvelse af en sådan handling foretaget af en retspræsident. Den forelæggende dommer anmodede derfor den 5. oktober 2018 om, at det anerkendtes, at han ikke havde kompetence til at behandle det foreliggende søgsmål, og forklarede, at hvis han på trods heraf traf en afgørelse, ville den være forfatningsstridig og stride mod artikel 6, stk. 1, i EMRK, hvorfor han i så fald måtte regne med tjenesteretlige, disciplinæretlige, strafferetlige og erstatningsretlige sanktioner.
- 7 Ved skrivelse af 10. oktober 2018 meddelte præsidenten for Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) den forelæggende dommer, at han var kompetent og forpligtet til at behandle det foreliggende søgsmål. Denne afgørelse påklagede den forelæggende dommer til Verwaltungsgerichtshof (den øverste forvaltningsdomstol). Ved kendelse af 21. november 2018 afviste Verwaltungsgerichtshof denne klage, idet kun en part i sagen, men ikke en dommer, der i strid med lovbestemmelserne har fået kompetence til at behandle sagsakter, er berettiget til at anfægte den tilsidesættelse af forfatningen og konventionerne, som hans afgørelse risikerer at medføre.

Fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 8 Hvis dommeren i den foreliggende sag antager, at den afgørelse om tildeling, som strider mod artikel 6 i EMRK og chartrets artikel 47, ikke kan antages, da anvendelsen af chartrets artikel 47 har forrang, og derfor ikke skal eksekveres, og hvis han som følge heraf ikke behandler den retssag, som er blevet tildelt ham i strid med loven, må han frygte alvorlige strafferetlige, tjenesteretlige og erstatningsretlige konsekvenser. Disse konsekvenser må en dommer imidlertid også frygte, hvis han på trods af, at han ved, at han ikke selv er kompetent, træffer

en afgørelse. En dommer har altså ikke nogen alternativ handlingsmulighed, som kunne føre til, at han ikke behøvede at frygte disse konsekvenser. I henhold til den østrigske retsorden må en dommer altså ikke engang gøre gældende, at han på lovstridig vis er forpligtet til at begå en alvorlig overtrædelse af bestemmelserne i den østrigske forbundsforfatning, i EMRK og i chartret.

- 9 Vedrørende det første spørgsmål, om lovgiver skal sikre, at den lovsikrede grundlæggende garanti for en fast opgavefordeling er effektiv og ikke blot teoretisk, har den forelæggende ret anført, at lovgiver inden for rammerne af sine garantiforpligtelser i henhold til EMRK og EU-retten skal sikre, at de enkelte sikrede grundlæggende rettigheder rent faktisk også respekteres, og at dette kan lade sig gøre på rimelig vis.
- 10 Så vidt det kan ses, findes der endnu ingen nærmere praksis fra Domstolens side vedrørende spørgsmålet om, hvorledes og i hvilket omfang denne bestemmelse om effektivitet med hensyn til rettigheden, som garanteres af chartrets artikel 47 sammenholdt med artikel 6, stk. 1, i EMRK, til, at tildelingen af kompetence til dommerne i retssager sker i overensstemmelse med loven, skal være lovfæstet. At denne problemstilling i hvert fald i Østrig har høj relevans, fremgår allerede af den fremslåede nationale retlige situation, som forhindrer en dommer såvel som hver part i sagen at sikre, at lovbestemmelserne vedrørende kompetencetildeling overholdes.
- 11 Vedrørende det andet spørgsmål, om en dommer, der nærer betænkelighed med hensyn til lovligheden af en retsintern opgavefordeling eller af en afgørelse (om tildeling), der gennemfører denne, skal kunne indgive en egnet klage til en anden ret, der har fuld prøvelsesret, udtaler den forelæggende ret, at der i forbindelse med lovgivers forpligtelse til at sikre grundlæggende rettigheder også tilkendes en adressat for en grundlæggende rettighed ret til at iværksætte et effektivt retsmiddel. Den nationale retspraksis, som er rejst som problem i den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, frakender en dommer enhver ret til at iværksætte et sådant retsmiddel. Der rejser sig derfor det spørgsmål, om en dommer, som er berørt af afgørelser om tildeling, allerede som følge af de lovbundne sanktioner, som rammer ham, såfremt han ikke respekterer en afgørelse om tildeling, er adressat for de grundlæggende garantier i chartrets artikel 47. Hvis ikke, rejser der sig det spørgsmål, om og i hvilket omfang denne dommer i hvert fald indirekte på grundlag af chartrets artikel 47 er indehaver af særlige rettigheder, såsom navnlig retten til at få efterprøvet en i strid med den retsinterne opgavefordeling truffet afgørelse om fordeling ved en anden uafhængig ret.
- 12 Hvad angår det tredje spørgsmål, om en part i en retssag, som har betænkeligheder med hensyn til lovligheden af en bestemmelse i den retsinterne opgavefordeling, der er en forudsætning for behandlingen af vedkommendes retssag, eller med hensyn til lovligheden af tildelingen af denne sag til en bestemt dommer, endnu inden der er truffet retsafgørelse, skal kunne indgive en klage til en anden ret, der har fuld prøvelsesret med hensyn til efterprøvelsen af lovligheden af den retsakt, der anses for lovstridig, har den forelæggende ret henvist til nogle

lovgivningsmæssige hindringer, som kan hindre udøvelsen af en grundlæggende ret til at iværksætte et effektivt retsmiddel.

- 13 Ifølge den klare og ubestridte retlige situation i Østrig findes der i forvaltningsretlige sager ingen form for retsmiddel, hvormed spørgsmålet om en dommers partiskhed eller manglende kompetence kan efterprøves, før der er truffet endelig afgørelse. Henset til retspraksis ved Menneskerettighedsdomstolen vedrørende denne retlige situation synes denne afvisning af den ovennævnte ret for parterne at udgøre en tilsidesættelse af chartrets artikel 47.
- 14 Vedrørende det fjerde spørgsmål, om den retsinterne opgavefordeling og dokumentation vedrørende indgåede akter er udformet så gennemskueligt og forståeligt, at dommeren eller en part uden særlig indsats er i stand til at efterprøve, om den konkrete tildeling af akter er i overensstemmelse med reglerne for den retsinterne opgaveopdeling, fastholder den forelæggende ret, at den foreliggende sag netop er et typisk eksempel på, at det i realiteten er umuligt at forstå de retsinterne afgørelser om tildeling. Så længe lovgiver ikke fastsætter bestemmelser, der kan gøres gældende, om en forståelig og lettilgængelig dokumentation for tildelingsproceduren, er den ret, der i så fald garanteres af chartrets artikel 47, kun af rent teoretisk karakter, selv i tilfælde af, at Domstolen besvarer de to forudgående spørgsmål bekræftende.
- 15 Dertil kommer, at det efter den nuværende praksis i realiteten er helt umuligt for en part i sagen at gøre sig bekendt med de procedurer, der er relevante for tildelingen, da ikke engang en dommer normalt er i stand til at få adgang til disse oplysninger. Også dette viser, at det er højst relevant at få afklaret de bestemmelser, som chartrets artikel 47 pålægger lovgiver at etablere den påbudte gennemsigtighed og mulighed for at efterprøve tildelingsprocedurerne.
- 16 Vedrørende det femte spørgsmål, om sagens parter og dommeren uden særlig indsats skal være i stand til at forstå reglerne for opgavefordelingen med hensyn til indholdet og forstå lovligheden af den foretagne tildeling af sagen, har den forelæggende ret anført, at der stort set aldrig bliver rejst spørgsmål om konkrete tildelinger af sagsakter, da ikke en gang en dommer normalt er i stand til at gøre sig bekendt med tildelingsprocedurerne. Dermed er de organer, der foretager tildelingen af sagsakter, i realiteten ikke underlagt nogen kontrol. Dertil kommer, at bestemmelserne om den retsinterne opgavefordeling i den nuværende retlige situation i Østrig ikke kan eller må efterprøves af nogen domstol med hensyn til lovligheden heraf.
- 17 Det sjette spørgsmål drejer sig inden for rammerne af den for dommere så vigtige problematik med hensyn til fordeling af sagsakter om en dommers forpligtelser til at handle, når denne ved en retsakt, som han ikke kan anfægte, forpligtes til at foretage en handling, som er i strid med EU-retten og krænker parternes rettigheder, i betragtning af, at han efter EU-retten er forpligtet til at respektere de EU-retlige processuelle bestemmelser.

- 18 Som forklaret ovenfor, løber en dommer, hvis han får tildelt sagsakter i strid med bestemmelserne, en risiko, da han i mangel af enhver mulighed for at gøre denne lovstridighed gældende skal træffe en afgørelse i strid med bestemmelserne i chartrets artikel 47. Endnu mere problematisk er det imidlertid, hvis dommeren tager Domstolens praksis alvorligt, og på grundlag af den direkte anvendelige EU-rets ekskluderende virkning anser tildelingsakten, der åbenlyst strider mod chartrets artikel 47, for ikke vedtaget eller for ikke relevant. I så fald krænkes en part først for alvor i sine af chartrets artikel 47 garanterede rettigheder; i dette tilfælde er krænkelsen som følge af sagens uforholdsmæssig lange behandlingstid forårsaget af, at sagsakterne ikke bliver behandlet. I et sådant tilfælde har en dommer ingen anden mulighed end at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse, for så vidt som den retssag, der konkret er blevet tildelt, tilfældigvis involverer EU-retten.