

Mål C-256/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

26 mars 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Verwaltungsgericht Wien (Österrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

27 februari 2019

Klagande:

S.A.D. Maler und Anstreicher OG

Motpart:

Magistrat der Stadt Wien

Saken i målet vid den nationella domstolen

Behörighet för den rättsliga företrädare som är ansvarig för rättigheter i samband med semester inom byggnadssektorn att ta ut betalningar från klaganden i samband med semesterersättningen för dennes arbetstagare vid införlivandet av artikel 7 i direktiv 2003/88/EG

Föremål och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Unionsrättsliga följder av bristande behörighet från en domare på grund av ett åsidosättande av de interna bestämmelserna om fördelning av mål med beaktande av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och lagstiftarens garantiförpliktelser för att möjliggöra att sådana åsidosättanden kan göras gällande

Tolkningsfrågor

1) Ska artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i stadgan samt effektivitetsprincipen åtminstone när det gäller en nationell rättsordning, i vilken det i författningen föreskrivs en grundläggande rätt till fördelning av mål enligt på förhand fastställda allmänna regler i syfte att säkerställa domstolarnas oberoende och opartiskhet, tolkas så, att lagstiftaren är skyldig att säkerställa att denna grundläggande garanti är effektiv och inte enbart teoretisk?

1a) Kompletterande fråga: Om fråga 1 besvaras nekande:

Medför artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i stadgan samt effektivitetsprincipen några garantiförpliktelser för lagstiftaren i en nationell rättsordning där det i författningen föreskrivs en grundläggande rätt till en fast fördelning av mål och i så fall vilka?

1b) Kompletterande frågor: Om fråga 1 besvaras jakande:

1b- 1) Medför artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i stadgan samt effektivitetsprincipen, åtminstone i en nationell rättsordning där det i författningen föreskrivs en grundläggande rätt till en fast fördelning av mål, en skyldighet att underlåta att beakta en anvisning respektive ett agerande som rör tilldelningen av ett mål till en domare genom ett organ som saknar behörighet enligt lag när det gäller denna anvisning respektive detta agerande?

1b- 2) Medför artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i stadgan samt effektivitetsprincipen, åtminstone i en nationell rättsordning där det i författningen föreskrivs en grundläggande rätt till en fast fördelning av mål, att ett organ som är behörigt att tilldela mål enligt den interna arbetsordningen endast får beviljas ett på förhand fastställt snävt handlingsutrymme för beslut om tilldelning?

2) Ska artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i stadgan samt effektivitetsprincipen åtminstone när det gäller en nationell rättsordning, i vilken det i författningen föreskrivs en grundläggande rätt till fördelning av mål enligt på förhand fastställda allmänna regler i syfte att säkerställa domstolarnas oberoende och opartiskhet, tolkas så, att en domare som hyser tvivel 1) huruvida den interna fördelningen av mål är lagenlig, respektive 2) huruvida ett beslut genom vilket den interna fördelningen av mål genomförs är lagenligt, vilket direkt påverkar denna domares tjänstgöring (särskilt beslut om tilldelning av mål), måste kunna inge ett rättsmedel (vilket framför allt inte får medföra någon finansiell belastning för domaren) till en annan domstol som har full behörighet att pröva huruvida den rättsakt som betecknats som lagstridig är lagenlig?

Om denna fråga besvaras nekande: Finns det andra villkor som lagstiftaren ska garantera, genom vilka säkerställs att det är möjligt för en domare att säkra ett lagenligt iakttagande av de lagstadgade (särskilt domstolsinterna) villkoren för fördelning av mål som berör denne?

3) Ska artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i stadgan samt effektivitetsprincipen åtminstone när det gäller en nationell rättsordning, i vilken det i författningen föreskrivs en grundläggande rätt till fördelning av mål enligt på förhand fastställda allmänna regler i syfte att säkerställa domstolarnas oberoende och opartiskhet, tolkas så att en part i ett mål som hyser tvivel 1) huruvida en bestämmelse angående den interna fördelningen av mål som har prejudicerande verkan på avgörandet av dennes förfarande är lagenlig, respektive 2) huruvida tilldelningen av detta mål till en viss domare är lagenlig, redan innan målet har avgjorts måste kunna inge ett rättsmedel (som inte medför någon orimlig finansiell belastning) till en annan domstol som har full behörighet att pröva huruvida den rättsakt som betecknats som lagstridig är lagenlig?

Om denna fråga besvaras nekande: Finns det andra villkor som lagstiftaren ska garantera för att säkerställa att det är möjligt för en part att säkra ett lagenligt iakttagande av sin grundläggande rätt till en behörig domstol redan innan målet har avgjorts?

4) Ska artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i stadgan samt effektivitetsprincipen åtminstone när det gäller en nationell rättsordning, i vilken det i författningen föreskrivs en grundläggande rätt till fördelning av mål enligt på förhand fastställda allmänna regler i syfte att säkerställa domstolarnas oberoende och opartiskhet, tolkas så att den interna fördelningen av mål och dokumentationen av inkommande akter är så öppen och begripligt utformad att en domare eller en part utan särskilda insatser kan kontrollera huruvida villkoren för den interna tilldelningen av mål har iakttagits vid den konkreta tilldelningen av mål till en domare eller till en viss domarpanel?

Om denna fråga besvaras nekande: Finns det andra villkor som lagstiftaren ska garantera för att säkerställa att det är möjligt för en domare eller en part att erhålla kännedom om huruvida tilldelningen av ett visst mål är lagenlig?

5) Ska artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i stadgan samt effektivitetsprincipen åtminstone när det gäller en nationell rättsordning, i vilken det i författningen föreskrivs en grundläggande rätt till fördelning av mål enligt på förhand fastställda allmänna regler i syfte att säkerställa domstolarnas oberoende och opartiskhet, tolkas så att parterna och domaren i ett mål utan egna särskilda insatser ska kunna förstå innehållet i bestämmelserna om tilldelning av mål samt på detta sätt kunna kontrollera huruvida tilldelningen av målet till en domare eller till en viss domarpanel är lagenlig?

Om denna fråga besvaras nekande: Finns det andra villkor som lagstiftaren ska garantera för att säkerställa att det är möjligt för en domare eller en part att erhålla kännedom om huruvida tilldelningen av ett visst mål är lagenlig?

6) Vilka skyldigheten har en domare att vidta handlingar mot bakgrund av dennes unionsrättsliga skyldighet att beakta de unionsrättsliga krav som uppställs på förfarandet som åläggs att utföra en handling som strider mot unionsrätten och

parternas rättigheter genom en rättsakt som denne inte kan bestrida (vid domstol eller utanför domstol)?

Anförda unionsrättsliga bestämmelser

Artikel 19.1 andra stycket FEU

Artiklarna 31 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden

Anförda nationella bestämmelser

Artiklarna 83 och 135 i Bundes-Verfassungsgesetz (förbundsgrundlag, nedan kallad B-VG)

14 och 18 §§ i Gesetz über das Verwaltungsgericht Wien (lagen om Wiens förvaltningsdomstol)

2–3, 4–12, 22–23 och 24–29a §§ i Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (lagen om semester och avgångsvederlag för byggnadsarbetare, nedan kallad BUAG)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet

- 1 Verwaltungsverfahren Wien ska avgöra ett klagomål mot ett beslut från Magistrat der Stadt Wien som fattades den 19 juni 2018, genom vilket klagandens (nedan kallad S.A.D. eller företaget) begäran om omprövning av den 24 maj 2018 av förteckningen över belopp som inte har betalats avgjordes enligt 25 § stycke 5 BUAG.
- 2 Denna förteckning över belopp som inte har betalats grundades på en fordran som Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (semester- och avgångsvederlagskassa för byggnadsarbetare, nedan kallad BUAK) gjort gällande gentemot S.A.D., i samband med krav på semesterersättning i den mening som avses i direktiv 2003/88/EG, eftersom BUAK antog att BUAG var tillämplig på företaget. S.A.D. invände att BUAG inte är tillämplig på företaget, varför det angripna beslutet innebär ett felaktigt ingrepp i företagets förmögenhetsförhållanden.
- 3 Den 26 juli 2018 tilldelades den hänskjutande domaren mot denna bakgrund två klagomål som ett enda överklagande med ett enda ärendenummer. I praktiken grundades dessa båda klagomål emellertid på två självständiga myndighetsbeslut

som baserades på två självständiga, separata överklaganden som gjorts vid två olika tidpunkter.

- 4 Eftersom den hänskjutande domstolens kansli (felaktigt) bedömde att dessa båda klagomål utgjorde ett enda överklagande och de således inte tilldelades separat i enlighet med de aktuella anvisningsreglerna var det frågan om en tilldelning i strid med de interna bestämmelserna för fördelning av mål. Efter det att den hänskjutande domaren underrättade kansliet om detta uppenbara fel erhöll även det andra klagomålet ett självständigt målnummer, varvid detta överklagande emellertid på nytt tilldelades den hänskjutande domaren på grund av en bestämmelse i de interna bestämmelserna om fördelning av mål som egentligen inte var tillämplig.
- 5 Den 2 augusti 2017 gjorde den hänskjutande domaren därför en invändning om bristande behörighet med avseende på denna felaktiga tilldelning. Därefter gav domstolens ordförande utan att samråda med det behöriga utskottet för tilldelning av mål kansliet muntliga instruktioner att tilldela överklagandet ett annat förfarande (vilket redan tilldelats den hänskjutande domaren) och underlät att beakta en bestämmelse om tilldelning av mål enligt vilken det krävs en ny tilldelning av det aktuella målet. Denna muntliga instruktion dokumenterades inte på något sätt och den hänskjutande domaren fick endast kännedom om den av en tillfällighet.
- 6 Det föreskrivs inte något självständigt rättsmedel i den österrikiska rättsordningen mot ett sådant agerande från en ordförande vid en domstol. Den 5 oktober 2018 begärde den hänskjutande domaren således att det skulle fastställas att han inte var behörig att pröva det aktuella överklagandet och hävdade att det skulle strida mot författningen och mot artikel 6.1 i Europakonventionen om han avgjorde målet. I sådana fall kunde han räkna med personal,- disciplinär,- straff- och skadeståndsrättsliga sanktioner.
- 7 Genom skrivelse av den 10 oktober 2018 meddelade ordföranden från Verwaltungsgericht Wien den hänskjutande domaren att han var behörig och var förpliktad att avgöra det aktuella överklagandet. Den hänskjutande domaren överklagade detta beslut till Verwaltungsgerichtshof. Genom beslut av den 21 november 2018 ogillade Verwaltungsgerichtshof detta överklagande, eftersom endast en part i målet är behörig att göra invändningar mot att avgörandet kan komma att strida mot författningen och Europakonventionen, men inte en domare som har erhållit behörighet att avgöra ett mål i strid med lagstiftningen.

Redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

- 8 Om domaren i förevarande mål skulle anta att det beslut om tilldelning som strider mot artikel 6 i Europakonventionen och artikel 47 i stadgan inte ska beaktas på grund av företrädet för artikel 47 i stadgan och således inte ska verkställas och därför underlåter att avgöra det mål som denne lagstridigt tilldelats, kan denne räkna med allvarliga personal,- disciplinär,- straff- och skadeståndsrättsliga

konsekvenser. En domare riskerar emellertid även dessa konsekvenser om denne avgör målet trots vetskap om sin egen obehörighet. Domaren har således inte några alternativa möjligheter för att undvika att riskera dessa konsekvenser. Enligt den österrikiska rättsordningen får en domare således inte ens göra gällande att denne lagstridigt har ålagts en skyldighet som innebär ett allvarligt åsidosättande av kraven i den federala österrikiska författningen, Europakonventionen och stadgan.

- 9 Vad gäller den första frågan, huruvida lagstiftaren är skyldig att säkerställa att en grundlagsstadgad garanti om en fast fördelning av mål är effektiv och inte endast teoretisk, uppger Verwaltungsgericht Wien att lagstiftaren inom ramen för sin garantiförpliktelse enligt Europakonventionen och unionsrätten ska säkerställa att den beviljade grundläggande rättigheten även faktiskt iakttas och att iakttagandet rimligen är möjlig.
- 10 Såvitt framgår föreligger det ännu inte någon närmare rättspraxis från EU-domstolen beträffande frågan på vilket sätt och i vilken omfattning detta krav på effektivitet måste vara utformad i lag med avseende på den i artikel 47 i stadgan jämförd med artikel 6.1 i Europakonventionen garanterade rätten till en enligt lag föreskriven behörighetstilldelning för domare för domstolsförfarandet. Det framgår redan av det beskrivna nationella rättsläget, enligt vilket det inte är möjligt för domare samt även för alla andra parter att säkra ett beaktande av de lagstadgade kraven för en tilldelning av behörighet, att denna frågeställning i vart fall har stor betydelse i Österrike.
- 11 Vad gäller den andra frågan, om det krävs att en domare som hyser tvivel huruvida den föreskrivna interna fördelningen av mål i en domstol är lagenlig, respektive ett verkställande beslut (om tilldelning) har tillgång till ett rimligt rättsmedel vid en annan domstol med full prövningsrätt, uppger Verwaltungsgericht Wien att en adressat för en grundläggande rättighet även ska tillerkännas en rätt till ett effektivt rättsmedel i samband med lagstiftarens grundlagsstadgade garantiförpliktelser. Genom den nationella rättspraxis som beskrivs i begäran om förhandsavgörande nekas en domare alla rättigheter att väcka en sådan talan. Således uppkommer frågan huruvida en domare till vilken ett beslut om tilldelning riktar sig redan på grund av de lagstadgade sanktioner som denne drabbas av vid en underlåtenhet att beakta detta beslut utgör en adressat för grundläggande rättigheter i artikel 47 i stadgan. Om detta inte är fallet uppkommer frågan huruvida och i vilken omfattning denna domare åtminstone indirekt innehar särskilda rättigheter, såsom särskilt rätten att säkerställa en prövning av ett beslut om tilldelning som strider mot de interna bestämmelserna om fördelning av mål genom en annan oberoende domstol.
- 12 Vad gäller den tredje frågan, huruvida en part i ett domstolsförfarande som hyser tvivel huruvida en bestämmelse rörande den interna fördelningen av mål som har prejudicerande verkan på avgörandet av deras förfarande är lagenlig, respektive huruvida tilldelningen av detta mål till en viss domare är lagenlig, redan innan målet har avgjorts måste kunna inge ett rättsmedel till en annan domstol som har

full behörighet att pröva huruvida den rättsakt som klassificerats som lagstridig är lagenlig, hänvisar Verwaltungsgericht Wien till lagstadgade restriktioner som kan utgöra hinder mot utövandet av den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel.

- 13 Enligt det klara och ostridiga österrikiska rättsläget finns det inte något rättsmedel i det förvaltningsrättsliga förfarandet, genom vilket frågan huruvida en domare är partisk eller obehörig kan prövas redan innan målet slutgiltigt har avgjorts. Med beaktande av Europadomstolens rättspraxis beträffande sådana rättsliga situationer förefaller det utgöra ett åsidosättande av artikel 47 i stadgan att nekande de parter till vilka hänvisas ovan dessa rättigheter.
- 14 Vad gäller den fjärde frågan, huruvida den interna fördelningen av mål och dokumentationen av inkommande akter är så öppen och begripligt utformad att en domare eller en part utan särskilda insatser kan kontrollera huruvida den konkreta tilldelningen av mål överensstämmer med bestämmelserna om den interna tilldelningen av mål, konstaterar Verwaltungsgericht Wien att det aktuella målet utgör ett typiskt exempel på en faktisk omöjlighet att förutse interna beslut om tilldelning av mål. Även om EU-domstolen besvarar de båda föregående frågorna jakande är den rätt som garanteras genom artikel 47 i stadgan således endast av teoretisk natur så länge som lagstiftaren inte föreskriver några verkställbara krav på begriplig och lättillgänglig dokumentation angående tillvägagångssättet vid tilldelningen.
- 15 Dessutom tillkommer att det enligt aktuell praxis faktiskt är absolut omöjligt att erhålla kännedom om det relevanta förfarandet för tilldelning, eftersom i allmänhet inte ens en domare kan erhålla denna information. Detta visar även att det är av central betydelse att klargöra de skyldigheter som lagstiftaren åläggs genom artikel 47 i stadgan för att åstadkomma den öppenhet och den möjlighet till prövning som krävs av tilldelningsförfarandet.
- 16 Vad gäller den femte frågan, huruvida parterna i målet och domaren utan egna insatser ska kunna förstå innehållet i bestämmelserna om tilldelning av mål och kontrollera huruvida den tilldelning som gjorts är lagenlig, uppger Verwaltungsgericht Wien att något ifrågasättande av den konkreta tilldelningen av mål i princip inte äger rum, eftersom i normalfallet inte ens en domare har möjlighet att erhålla kännedom om tilldelningsförfarandet. Således är de organ som är ansvariga för tilldelningen av mål i princip inte föremål för någon kontroll. Dessutom tillkommer att ingen domstol enligt det aktuella österrikiska rättsläget kan eller får kontrollera huruvida bestämmelserna om den interna fördelningen av mål är lagenliga.
- 17 Den sjätte frågan hänför sig inom ramen för det centrala problemet med tilldelning av mål för domare till skyldigheten att vidta handlingar för en domare som genom en rättsakt som denne inte kan överklaga åläggs att utföra en handling som strider mot unionsrätten och parternas rättigheter, mot bakgrund av dennes unionsrättsliga skyldighet att beakta de unionsrättsliga kraven på förfarandet.

- 18 Såsom angetts tidigare innebär det en risk för en domare som vid en tilldelning av mål i strid med villkoren är skyldig att avgöra ett mål med åsidosättande av kraven i artikel 47 i stadgan, utan någon möjlighet att göra gällande denna lagstridighet. Ännu mer problematiskt är emellertid om domaren tar EU-domstolens rättspraxis på allvar och på grund av företrädet från direkt tillämplig EU-lagstiftning klassificerar en tilldelning som uppenbarligen strider mot artikel 47 i stadgan som om den inte har gjorts eller inte ska beaktas. I sådana fall undergrävs partens garanterade rättigheter enligt artikel 47 i stadgan i än högre grad, eftersom underlåtenheten att avgöra målet medför ett utdraget förfarande. I en sådan situation har domaren endast en möjlighet att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande såvida det konkreta tilldelade målet avser genomförande av EU-lagstiftning.

ARBETS
DOKUMENT