

Anonymiserad version

Översättning

C-374/23 – 1

Mål C-374/23 [Adoreikė]¹

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

13 juni 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litauen)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

1 juni 2023

Sökande:

SR

RB

Motpart:

Lietuvos Respublika

[...] VILNIAUS APYGARDOS ADMINISTRACINIS TEISMAS
(REGIONALA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN I VILNIUS, LITAUEN)

BESLUT

[...] den 1 juni 2023

[...] domare vid Regionala förvaltningsdomstolen i Vilnius, [...] [rättens sammansättning]

¹ Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

har, inom ramen för det skriftliga förfarandet i det administrativa målet rörande den talan som väckts av sökandena SR och RB mot motparten [...] om ersättning för skada förorsakad av statens rättshandlingar,

slagit fast följande:

Sökandena SR och RB, som är domare vid Regionala förvaltningsdomstolen i Vilnius, [...] har yrkat skadeersättning från Lietuvos Respublika (Republiken Litauen) med 74 286,09 euro respektive 95 620,17 euro.

Sökandena har begärt skadestånd av den litauiska staten, bland annat på den grunden att nivån på deras lön är avhängig den politiska viljan hos de andra makterna – den verkställande och den lagstiftande makten – vilket inte bara är oförenligt med principen om domarnas oavhängighet, vilken stadfästs i artikel 109 andra meningen i Lietuvos Respublikos Konstitucija (Republiken Litauens konstitution), utan även med Republiken Litauens internationella förpliktelser.

Motpartens [...] ombud [...] har i sitt gemensamma svaromål förklarat att de bestrider sökandenas talan. De grundar sig i huvudsak på följande argument: 1) Förutsättningarna för statens skadeståndsansvar enligt artikel 6.271 i Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (Republiken Litauens civillag) inte är uppfyllda. 2) Det saknas grund för att anse att staten har underlåtit att vidta åtgärder på ett sådant sätt att den ådrar sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar. 3) Det är regeringens konstitutionella rättighet och skyldighet att planera statsbudgeten och lönenivån för tjänstemän och andra anställda inom den offentliga sektorn. [4]) Basbeloppet [för lön] till anställda inom den offentliga sektorn fastställs årligen på grundval av statens ekonomiska resurser och åtaganden, och staten hade inte kunnat höja basbeloppet [för lön] snabbare än vad den har gjort. [5]) Mellan år 2018 och år 2023 har basbeloppet stadigt höjts mot bakgrund av den rådande ekonomiska och sociala situationen, statens åtaganden och de ekonomiska resurser som förväntats stå till förfogande. [6]) Basbeloppet har också en direkt ekonomisk inverkan på den privata sektorn och på den nationella genomsnittslönen. [7]) Höjningen av basbeloppet har även haft en betydande inverkan på tillväxten av domarnas lönefond. [8]) Inrättandet av ett system för avlöning av domare faller inom statens och dess institutioners exklusiva konstitutionella utrymme för skönmässig bedömning.

Enligt artikel 3 i Lietuvos Respublikos teisėjų darbo apmokėjimo įstatymas (Republiken Litauens lag om domares löner) (nedan kallad LRJ), ska basbeloppet (nedan kallad basbeloppet) för lön (ersättning) till statliga politiker, domare, statliga tjänstemän, tjänstemän och anställda vid statligt och kommunalt finansierade institutioner i Republiken Litauen för ett visst år, vilket fastställs av Lietuvos Respublikos Seimas (Republiken Litauens parlament) (nedan kallat parlamentet) på förslag av Lietuvos Respublikos Vyriausybė (Republiken Litauens regering) (nedan kallad regeringen), tillämpas vid beräkningen av löner för domare. Basbeloppet ska fastställas med beaktande av den genomsnittliga årliga inflationen för föregående år (beräknad med hjälp av det nationella

konsumentprisindexet), nivån på minimilönen per månad och inverkan av andra faktorer som påverkar nivån på och utvecklingen av genomsnittslönen inom den offentliga sektorn. Enligt artikel 4[.2] i LRJ ska ersättningen till domare vid allmänna domstolar och specialdomstolar bestå av: 1) den officiella lönen; 2) ett tillägg för tjänstgöringstid i den litauiska staten; 3) ersättning för arbete och jourtjänstgöring under vilo- och helgdagar samt för vikariat; och 4) en bonus för ökad arbetsbelastning.

Enligt kapitel II i bilagan till LRJ är lönekoeficienten för en domare i en regional domstol 17,2. Denna koeficient fastställdes genom Lietuvos Respublikos teiseju atlyginimų įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymas Nr. XI-235 (lag nr XI-235 om ändring av bilagan till Republiken Litauens lag om domares löner) av den 28 april 2009 (som trädde i kraft den 1 oktober 2013) och har inte ändrats sedan den 1 oktober 2013, utom för domare vid distriktsdomstolar. Lönen för domare vid allmänna domstolar och regionala specialdomstolar beräknas genom att den lönekoeficient som anges i bilagan till LRJ (17,2) multipliceras med basbeloppet, som för år 2022 var 181 euro och för år 2023 är 186 euro.

Ersättningen till domare i regiondomstolar (exklusive tjänsteårstillägg) uppgick år 2008 till 2 440,85 euro (brutto) och år 2021 till 2 362 euro (brutto), exklusive tjänsteårstillägg, med beaktande av 2019 års skattereform (koeficienten på 17,2 x basbeloppet på 177 [euro]/skatteändringen på 1,289). Trots att ersättningen till domare ger intryck av att ha ökat med cirka 8 procent under den aktuella 13-årsperioden, har ersättningen till domare i själva verket minskat med 3,2 procent i nominella termer enbart på grund av skatteändringarna och från utgången av år 2021 närmar den sig den nationella genomsnittslönenivån. Under det första kvartalet år 2022 uppgick den genomsnittliga månadslönen i landet [...] till 1 729,90 euro (brutto) och den genomsnittliga månadsersättningen för domare till 3 113,20 euro (brutto). Det bör noteras att domare som erhåller ersättning på ovannämnda nivå omfattas av särskilt stränga krav, nämligen 1) krav på ett oklanderligt rykte, 2) krav på att arbeta för samma lön oavsett arbetsbelastning (arbetstiden för domare är inte reglerad i detta avseende), 3) särskilda hälsokrav, 4) krav på att inte utöva någon annan verksamhet, med undantag för undervisning och skapande verksamhet (konkurrensförbud, artikel 113 i konstitutionen), 5) krav på befogenhet att arbeta med information som utgör statshemligheter, 6) begränsningar av rätten att uttrycka åsikter, och så vidare.

Det bör noteras att de maximala arvodesbelopp för juridiska tjänster tillhandahållna av en advokat i tvistemål som rekommenderas i punkt 7 i Rekomendacijos dėl civilinės bylosė priteistino užmokesčio už advokato ar advokato padėjėjo teikiamą pagalbą maksimalaus dydžio (rekommendationer rörande det högsta arvodesbelopp för biträde av advokat (advokatas) eller biträdande jurist som ska beviljas i tvistemål), antagna genom beslut nr 1R-85 av Lietuvos Respublikos teisingumo ministras (Republiken Litauens justitieminister) av den 2 april 2004 och genom resolution av Lietuvos advokatų taryba (Litauens advokatsamfund) av den 26 mars 2004 (nedan kallade rekommendationerna), ska beräknas med tillämpning av de fastställda koeficienterna, på grundval av den

genomsnittliga bruttomånadslönen [...] i den nationella ekonomin under det kvartal som föregick föregående kvartal, enligt vad som offentliggörs av Lietuvos statistikos departamentas (Litauens direktorat för statistik). I enlighet med punkt 8.19 i rekommendationerna är den rekommenderade koefficienten 0,1 vad avser ersättning för en timmes juridisk rådgivning, biträde i domstol, förberedelse inför en huvudförhandling eller förberedande förhandling i domstol, deltagande i förhandlingar i syfte att ingå ett förlikningsavtal eller biträde av en person inför ett administrativt tvistlösningsorgan, för det fall samma tvist senare anhängiggörs vid domstol. Det rekommenderade arvodesbeloppet för en timmes arbete för en advokat uppgår således till 179,9 euro (1 799 x 0.1), medan en regional domares bruttoersättning per timme, exklusive tjänsteårstillägg, uppgår till cirka 20 euro, vilket innebär att ersättningen per dag uppgår till 159,66 euro (3 199,20 euro/20 arbetsdagar). Genom att anta dessa bestämmelser har staten, som även är part i målet, intagit ståndpunkten att minimiarvodet per timme för en jurist är lämpligt och skäligt. Den ersättning som betalas ut till domare innebär således en diskriminering av domare i förhållande till jurister med liknande yrken, vilket strider mot artiklarna 29 och 48 i konstitutionen, som föreskriver en skyldighet att säkerställa icke-diskriminering och likabehandling med avseende på de mänskliga rättigheterna (statens skyldighet att inrätta ett jämförbart system för ersättning till domare för likartat arbete), och mot artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (FEU).

Sökandena har i förevarande mål väckt frågan om statens ansvar och begärt ersättning för skada som orsakats av dess underlåtenhet att vidta åtgärder, eftersom det inte finns någon rättslig mekanism som kan initieras av en domstol eller en domare för att ålägga den verkställande och den lagstiftande makten att införa en ersättning som motsvarar den värdighet, det ansvar och de strikta begränsningar, bland annat vad gäller möjligheten att utöva annat arbete, som är knutna till ämbetet som domare.

Den omständigheten att basbeloppet inte ska vara avhängigt parlamentets eller regeringens politiska vilja, utan nationella ekonomiska indikatorer, erkändes underförstått av regeringen själv när den inledde genomförandet av regeringsprogrammet, som godkändes genom Republiken Litauens parlaments resolution nr XIV-72 av den 11 december 2020 – reformen av den offentliga förvaltningen inleddes för att säkerställa att ersättningen till statstjänstemän grundades på ekonomiska indikatorer.

Enligt artikel 2 FEU ska unionen bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

I artikel 6 FEU anges att unionen ska erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av

den 7 december 2000, anpassad den 12 december 2007 i Strasbourg (nedan kallad stadgan), som ska ha samma rättsliga värde som fördragen. Bestämmelserna i stadgan ska inte på något sätt utöka unionens befogenheter så som de definieras i fördragen. Rättigheterna, friheterna och principerna i stadgan ska tolkas i enlighet med de allmänna bestämmelserna i avdelning VII i stadgan om dess tolkning och tillämpning och med vederbörlig hänsyn till de förklaringar som det hänvisas till i stadgan, där källorna till dessa bestämmelser anges (punkt 1). Unionen ska ansluta sig till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Denna anslutning ska inte ändra unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen (punkt 2). De grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer [(punkt 3)].

I artikel 47 i stadgan stadfästs att var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Samma rätt stadfästs i artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna.

Då Republiken Litauen blev medlem i Europeiska unionen 2004 förband den sig, i enlighet med bestämmelserna i artiklarna 49 och 52 FEU, att respektera och främja de värden som anges i artikel 2 FEU.

Enligt artikel 19.1 [första stycket] FEU ska Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen) säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen. Enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) ska EU-domstolen vara behörig att meddela förhandsavgöranden angående tolkningen av fördragen.

Varje medlemsstat ska enligt artikel 19.1 andra stycket FEU bland annat säkerställa att de instanser som i egenskap av ”domstol”, i den mening som avses i unionsrätten, hör till dess system med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten, och som därmed i denna egenskap kan avgöra mål med tillämpning eller tolkning av unionsrätten, uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd (dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl., C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 112 och där angiven rättspraxis). EU-domstolen har slagit fast att det enligt artikel 19 FEU åligger de nationella domstolarna och EU-domstolen att säkerställa att unionsrätten tillämpas fullt ut i samtliga medlemsstater och att säkerställa domstolsskyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten (yttrande 1/09, 2011, punkt 68; yttrande 2/13, 2014, punkt 175; [dom av den 27 februari 2018,] Associação Sindical dos Juizes Portugueses, [C-64/16, EU:C:2018:117], punkterna 32–33; [dom av den 6 mars 2018,] Achmea, [C-284/16, EU:C:2018:158], punkt 36). I sin dom i målet Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16) knöt EU-domstolen medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU till rätten till en rättvis rättegång och påpekade att

varje medlemsstat ska säkerställa att domstolarna uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd, eftersom det är en grundförutsättning för detta skydd att de nationella domstolarnas oavhängighet bevaras mot bakgrund av artikel 47 andra stycket i stadgan, som bland annat stadfäster kravet på att rätten till tillgång till en oavhängig domstol ska säkerställas. Där framhölls även att den omständigheten att domare erhåller lön vars storlek motsvarar vikten av de funktioner de utövar är en garanti som är grundläggande för domarnas oavhängighet.

Domarnas oavhängighet är en av de grundläggande principerna i den demokratiska rättsstaten, en viktig princip i unionsrätten och en konstitutionell princip, en integrerad del av maktdelningsprincipen och rättsstatsprincipen samt en förutsättning för skyddet för de mänskliga rättigheterna och friheterna. I sin dom av den 9 juli 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:C:2020:535, konstaterade EU-domstolen att ”oavhängigheten för medlemsstaternas domstolar i olika avseenden är av grundläggande betydelse för unionens rättsordning. Den är för det första en del av rättsstatsprincipen, som är ett av de värden som unionen enligt artikel 2 FEU ska bygga på och som är gemensamma för medlemsstaterna, och av artikel 19 FEU, som ger uttryck för detta värde och innebär att uppgiften att säkerställa domstolsprövningen inom unionens rättsordning även ankommer på de nationella domstolarna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 32). Denna oavhängighet är vidare en nödvändig förutsättning för att enskilda, inom unionsrättens tillämpningsområde, ska garanteras den grundläggande rätten till en oavhängig och opartisk domstol i den mening som avses i artikel 47 i stadgan, vilken är av grundläggande betydelse i egenskap av garant för skyddet av samtliga rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 26 mars 2020, Omprövning Simpson/rådet och HG/kommissionen, C-542/18 RX-II och C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punkterna 70 och 71 och där angiven rättspraxis). Slutligen är denna oavhängighet nödvändig för att det system för domstolssamarbete vilket kommer till uttryck i möjligheten att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF ska kunna fungera väl. Denna möjlighet kan således endast användas av en domstol som har till uppgift att tillämpa unionsrätten och som uppfyller bland annat detta krav på oavhängighet (se, bland annat, dom av den 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punkt 56 och där angiven rättspraxis).”

Principen om domarnas oavhängighet innefattar att finansieringen av rättsväsendet ska vara oberoende av den verkställande och den lagstiftande makten. I sin dom [av den 5 februari 1963,] Van Gend en Loos, [26/62, EU:C:1963:1,] slog EU-domstolen fast att unionsrätten har direkt effekt. I förevarande mål har den nationella domstolen således att pröva huruvida bestämmelserna om domares löner, enligt vilka nivån på ersättningen till domare är direkt avhängig parlamentets och regeringens politiska vilja, är förenliga med unionsrätten och respekterar de värden som skyddas av Europeiska unionen i artikel 2 FEU, samt principen om domarnas oavhängighet, såsom den stadfästs i artikel 47 i stadgan. Det bör påpekas att befintlig rättspraxis inte ger tillräcklig vägledning i denna

fråga, som således utgör en ny fråga om tolkningen av unionsrätten, vilken enligt Regionala förvaltningsdomstolen i Vilnius är av betydelse för en enhetlig tillämpning av unionsrätten i samtliga medlemsstater. Unionsrätten ska dessutom tolkas självständigt och enhetligt i hela unionen i enlighet med principerna för tolkning av unionsrätten.

I förevarande mål måste Regionala förvaltningsdomstolen i Vilnius, för att kunna pröva målet i sak, uttala sig om principen om domarnas oavhängighet och är därvid bunden, inte bara av nationell rätt, utan även av unionsrätten. Utan ett klagande av innebörden av denna princip är det inte möjligt att uttala sig om huruvida de nationella bestämmelserna om domares löner är förenliga med principen om domarnas oavhängighet i artikel 19.1 FEU. Ett förhandsavgörande från EU-domstolen i denna fråga är därför inte bara av allmänt intresse för en enhetlig tillämpning av unionsrätten, utan är även nödvändigt för att förevarande mål ska kunna avgöras.

EU-domstolens svar på de frågor som ställs i detta beslut är således av avgörande betydelse för förevarande mål, eftersom innebörden av begreppet domarnas oavhängighet och följaktligen frågan om statens ansvar för och skyldighet att ersätta skada som orsakats av dess underlåtenhet att vidta åtgärder beror på tolkningen av unionsrätten.

[...] [grunder för hänskjutande till EU-domstolen]

Mot bakgrund av vad som anförts ovan, [...] [hänvisning till processrättsliga bestämmelser], meddelar Regionala förvaltningsdomstolen i Vilnius

följande beslut:

Följande frågor av betydelse för tolkningen av unionsrätten i förevarande mål hänskjuts till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande:

1. Ska värdena respekt för demokrati, rättsstaten, respekt för de mänskliga rättigheterna och rättvisa, som stadfästs i artikel 2 FEU och bestämmelserna i artikel 19.1 andra stycket FEU, tolkas så, att de ger den lagstiftande och den verkställande makten i medlemsstaterna ett obegränsat och exklusivt utrymme för att skönsmässigt, genom nationell lagstiftning, fastställa lönen för domare till en nivå som är helt avhängig den lagstiftande och den verkställande maktens vilja?
2. Ska bestämmelserna i artikel 19.1 andra stycket FEU, jämte bestämmelserna i artikel 47 i stadgan, som bland annat avser domstolarnas oavhängighet, tolkas så, att medlemsstaterna har rätt att, genom nationell lagstiftning, införa bestämmelser som fastställer löner för domare som understiger den ersättning eller de arvoden som fastställts av staten för andra typer av juristyrken?

[...] [processuella standardformuleringar och domstolens sammansättning] [...]