

Anonymiseret version

Oversættelse

C-374/23 – 1

Sag C-374/23 [Adoreikė]¹

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

13. juni 2023

Forelæggende ret:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litauen)

Afgørelse af:

1. juni 2023

Sagsøgere:

SR

RB

Sagsøgt:

Lietuvos Respublika

[...] VILNIAUS APYGARDOS ADMINISTRACINIS TEISMAS
(APPELDOMSTOLEN I FORVALTNINGSRETLIGE SAGER I VILNIUS,
LITAUEN)

KENDELSE

[...] den 1. juni 2023

[...] dommer ved appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Vilnius, [...] [rettens sammensætning],

¹ Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til navnet på nogen af sagens parter.

har i den skriftlige forhandling i det forvaltningsretlige søgsmål anlagt af sagsøgerne SR og RB mod sagsøgte [...] med påstand om erstatning for skade forvoldt af statens handlinger,

fastslået følgende:

Sagsøgerne SR og SB, dommere ved appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Vilnius, [...] har rejst krav mod Lietuvos Respublika (Republikken Litauen) om skadeserstatning på henholdsvis 74 286,09 EUR og 95 620,17 EUR.

Sagsøgerne har rejst krav mod den litauiske stat om skadeserstatning, bl.a. med den begrundelse, at deres vederlag afhænger af andre statsmagters – den udøvende og den lovgivende magts – vilje, hvilket ikke blot er uforeneligt med princippet om domstolenes uafhængighed som fastsat i artikel 109, stk. 2, i Lietuvos Respublikos Konstitucija (Republikken Litauens forfatning), men også med Republikken Litauens internationale forpligtelser.

Sagsøgte [...] repræsentanter [...] har i deres fælles svarskrift erklæret, at de bestrider sagsøgernes søgsmål. De har i det væsentlige gjort følgende anbringender gældende: 1) betingelserne for statens ansvar i henhold til artikel 6 271 i Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (Republikken Litauens borgerlige lovbog) er ikke opfyldt; 2) der er ikke noget grundlag for at fastslå, at staten har undladt at handle og dermed er ifaldet et erstatningsansvar; 3) det er regeringens forfatningsmæssige ret og pligt at planlægge statens budget og embedsmænds og offentligt ansattes vederlag; [4]) grundbeløbet [for vederlaget] for offentligt ansatte fastsættes hvert år i lyset af statens finansielle ressourcer og forpligtelser, og staten kunne ikke have øget grundbeløbet [for vederlaget] hurtigere, end det er sket; [5]) fra 2018 til 2023 er grundbeløbet steget støt i lyset af den aktuelle økonomiske og sociale situation, statens forpligtelser og de finansielle ressourcer, der forventes at være til rådighed; [6]) grundbeløbet har også en direkte økonomisk indvirkning på den private sektor og den nationale gennemsnitsløn; [7]) stigningen i grundbeløbet har også haft en betydelig indvirkning på væksten i domstolenes lønfond; [8]) indførelsen af ordningen for aflønning af dommere er omfattet af statens og dens institutioners eksklusive forfatningsmæssige skønsmargen.

I henhold til artikel 3 i Lietuvos Respublikos teisejų darbo apmokėjimo įstatymas (Republikken Litauens lov om aflønning af dommere, herefter »lov om aflønning af dommere«) skal grundbeløbet for lønnen (vederlaget) for statslige politikere, dommere, statslige funktionærer, embedsmænd og ansatte i statsfinansierede institutioner og kommuner i Republikken Litauen for et givet år som vedtaget af Lietuvos Respublikos Seimas (Republikken Litauens parlament, herefter »parlamentet«) på forslag fra Lietuvos Respublikos Vyriausybė (Republikken Litauens regering, herefter »regeringen«) anvendes til at beregne dommeres vederlag. Grundbeløbet skal fastsættes under hensyntagen til den gennemsnitlige årlige inflation i det foregående år (som beregnet ved det nationale forbrugerprisindeks), niveauet for den månedlige mindsteløn og betydningen af

andre faktorer, som påvirker niveauet for og udviklingen i gennemsnitslønnen i den offentlige sektor. I henhold til artikel 4[, stk. 2,] i lov om aflønning af dommere skal vederlaget for dommere ved almindelige retter og specialretter bestå af: 1) en løn; 2) et tillæg for anciennitet i den litauiske stat; 3) en betaling for at arbejde og være til rådighed på hviledage og offentlige helligdage og for at erstatte andre dommere; og 4) en bonus for en stigning i arbejdsbyrden.

I henhold til kapitel II i bilaget til lov om aflønning af dommere er koefficienten for en dommer ved en regional domstol 17,2. Denne koefficient blev fastsat ved Lietuvos Respublikos teisėjų atlyginimų įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymas Nr. XI-235 (lov nr. XI-235 om ændring af bilaget til Republikken Litauens lov om aflønning af dommere) af 28. april 2009 (som trådte i kraft den 1.10.2013), og er ikke blevet ændret siden den 1. oktober 2013, undtagen for dommere ved distriktsdomstole. Lønnen for dommere ved almindelige retter og specialretter beregnes ved at gange lønkoefficienten som fastsat i bilaget til lov om aflønning af dommere (17,2) med grundbeløbet, som var 181 EUR i 2022 og er 186 EUR i 2023.

Vederlaget for dommere ved regionale domstole (eksklusive tillægget for anciennitet) var 2 440,85 EUR (brutto) i 2008 og 2 362 EUR (brutto) i 2021, eksklusiv tillægget for anciennitet, under hensyntagen til skattereformen i 2019 (koefficient på 17,2 x grundbeløbet på 177 [EUR] / skatteændring på 1,289). Mens vederlaget for dommere synes at være steget med ca. 8% over den 13-årige periode, er vederlaget for dommere dermed faktisk faldet med nominelt 3,2% alene som følge af skatteændringerne, og fra udgangen af 2021 har det tilnærmet sig den nationale gennemsnitsløn: I første kvartal af 2022 var den nationale gennemsnitlige månedsløn i landet [...] 1 729,90 EUR (brutto), og det gennemsnitlige månedlige vederlag for en dommer var 3 113,20 EUR (brutto). Det skal bemærkes, at dommere, som oppebærer vederlag på det ovennævnte niveau, er underlagt særligt strenge krav: 1) et krav om ulasteligt omdømme, 2) et krav om at arbejde til samme løn uanset arbejdsbyrden (dommeres arbejdstid er ikke reguleret i denne henseende), 3) særlige helbreds krav, 4) et krav om ikke at påtage sig andet arbejde, med undtagelse af undervisning og kreativt arbejde (krav om ikke-konkurrence, forfatningens artikel 113), 5) et krav om at være godkendt til at arbejde med oplysninger, som udgør statshemmeligheder, 6) begrænsninger af ytringsfriheden, mv.

Det skal bemærkes, at de maksimumsbeløb for honorarerne for juridisk bistand ydet af en advokat i civile sager, der anbefales i punkt 7 i Rekomendacijos dėl civilinės bylosė priteistino užmokesčio už advokato ar advokato padėjėjo teikiamą pagalbą maksimalaus dydžio (anbefalinger vedrørende maksimumsbeløbet for det honorar for bistand ydet af en advokat (advokatas) eller advokatfuldmægtig, der skal gives i civile sager), godkendt ved bekendtgørelse nr. 1R-85 fra Lietuvos Respublikos teisingumo ministras (Republikken Litauens justitsminister) af 2. april 2004 og ved udtalelse fra Lietuvos advokatų taryba (den litauiske advokatsammenslutning) af 26. marts 2004 (herefter »anbefalingerne«), beregnes ved anvendelse af fastlagte

koefficienter baseret på den gennemsnitlige bruttomånedsløn [...] i den nationale økonomi i det kvartal, der går forud for det foregående kvartal, som offentliggjort af Lietuvos statistikos departamentas (det litauiske statistiske kontor). I henhold til anbefalingernes punkt 8.19 er den anbefalede koefficient 0,1 for så vidt angår udgiften pr. time til juridisk bistand, repræsentation for en ret, forberedelse til et retsmøde eller indledende retsmøde, deltagelse i forhandlinger med henblik på indgåelse af forlig eller repræsentation af en person ved et udenretsligt tvistbilæggelsesorgan, såfremt samme tvist efterfølgende indbringes for en ret. Det anbefalede beløb pr. times advokatarbejde er derfor 179,90 EUR (1 799 x 0,1), mens bruttovederlaget pr. time for en dommer ved en regional domstol er ca. 20 EUR, således at det daglige vederlag er 159,66 EUR (3 199,20 / 20 arbejdsdage). Staten, som også er part i sagen, har ved disse bestemmelser givet udtryk for den opfattelse, at minimumshonoraret pr. time til en advokat er på et passende og rimeligt niveau. Det vederlag, der betales til dommere, udgør således en forskelsbehandling af dommere i forhold til advokater i lignende erhverv, hvilket udgør en tilsidesættelse af forfatningens artikel 29 og 48, som fastsætter en forpligtelse til at sikre ikke-forskelsbehandling og ligebehandling med hensyn til menneskerettighederne (statens forpligtelse til at fastsætte en sammenlignelig ordning for dommers vederlag for lignende arbejde), og af artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Sagsøgerne i den foreliggende sag har rejst spørgsmålet om statens ansvar og fremsat krav om erstatning for den skade, der er forvoldt af statens undladelse af at handle, idet der ikke findes nogen retslig mekanisme, der kan iværksættes af en ret eller en dommer med henblik på at pålægge den udøvende og den lovgivende magt at indføre vederlag, der svarer til den værdighed, det ansvar og de strenge begrænsninger, bl.a. af muligheden for at påtage sig andet arbejde, der er knyttet til et retsligt embede.

Regeringen har selv implicit medgivet, at grundbeløbet ikke burde afhænge af parlamentets eller regeringens politiske vilje, men af nationale økonomiske indikatorer, da den påbegyndte implementeringen af regeringens program, som blev godkendt ved afgørelse nr. XIV-72 vedtaget af Republikken Litauens parlament den 11. december 2020 – reformen af den offentlige administration blev iværksat for at sikre, at aflønningen af statslige funktionærer ville blive baseret på økonomiske indikatorer.

I henhold til artikel 2 TEU bygger Unionen på værdier som respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.

Det fastsættes i artikel 6 TEU, at Unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der findes i chartret om grundlæggende rettigheder af 7. december 2000 som tilpasset den 12. december 2007 i Strasbourg (herefter »chartret«), der

har samme juridiske værdi som traktaterne. Chartrets bestemmelser udvider ikke på nogen måde Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne. Rettighederne, frihederne og principperne i chartret skal fortolkes i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser i chartrets afsnit VII vedrørende fortolkning og anvendelse af chartret og under behørigt hensyn til de forklaringer, der henvises til i chartret, og som anfører kilderne til disse bestemmelser (stk. 1). Unionen tiltræder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Tiltrædelse af denne konvention ændrer ikke Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne (stk. 2). De grundlæggende rettigheder, som de er garanteret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, udgør generelle principper i EU-retten.

Chartrets artikel 47 fastsætter, at enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Samme ret er fastsat i artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

Republikken Litauen forpligtede sig, da den blev medlem af Den Europæiske Union i 2004, til at respektere og fremme de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 49 TEU og 52 TEU.

I henhold til artikel 19, stk. 1, [første afsnit], skal Den Europæiske Unions Domstol (»Domstolen«) sikre overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne. I henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) har Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktaterne.

I henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal enhver medlemsstat således bl.a. sikre, at retsinstanser, der i henhold til EU-retten som »retsinstans« henhører under medlemsstats retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, og som derfor som sådan kan træffe afgørelse vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse (dom af 2.3.2021, A.B. m.fl., C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 112 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har udtalt, at indholdet af artikel 19 TEU pålægger nationale retter og Domstolen en forpligtelse til at garantere, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, og at garantere retsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (udtalelse 1/09, 2011, punkt 68, udtalelse 2/13, 2014, punkt 175, [dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, [C-64/16, EU:C:2018:117], præmis 32 og 33, [dom af 6.3.2018,] Achmea, [C-284/16, EU:C:2018:158], præmis 36). I dommen i sagen Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16) knyttede Domstolen den forpligtelse for medlemsstaterne, som er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, til retten til en retfærdig rettergang og bemærkede, at enhver medlemsstat skal sikre, at retsinstanser opfylder kravene til en effektiv

retsbeskyttelse, idet det er et væsentligt kendetegn for en sådan beskyttelse, at nationale retter forbliver uafhængige, i lyset af chartrets artikel 47, stk. 2, som bl.a. fastsætter kravet om at sikre retten til adgang til en uafhængig domstol. Det blev også anført, at det forhold, at dommere oppebærer en løn, der er passende i forhold til betydningen af det hverv, de udfører, udgør en garanti, der er uløseligt forbundet med dommernes uafhængighed.

Domstolenes uafhængighed er et af de grundlæggende principper i den demokratiske retsstat, et vigtigt EU-retligt og forfatningsretligt princip, en integrerende del af princippet om magtadskillelse og retsstatsprincippet og en forudsætning for beskyttelsen af menneskerettigheder og frihedsrettigheder. Domstolen fastslog i dom af 9. juli 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:C:2020:535, at »dommerne i medlemsstaternes uafhængighed har grundlæggende betydning for Unionens retsorden i flere henseender. Uafhængigheden henhører for det første under retsstatsprincippet, som indgår i de værdier, hvorpå Unionen, ifølge artikel 2 TEU, er baseret, og som er fælles for medlemsstaterne, og under artikel 19 TEU, der konkretiserer denne værdi og ligeledes lægger den retslige kontrol inden for denne retsorden på de nationale domstole (jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 32). Dernæst er den nævnte uafhængighed en nødvendig betingelse for, på EU-rettens anvendelsesområde, at sikre borgerne den grundlæggende ret til en uafhængig og upartisk domstol, der er fastsat i chartrets artikel 47, som har afgørende betydning som garant for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten (jf. i denne retning bl.a. dom af 26.3.2020, Fornyet prøvelse Simpson mod Rådet og HG mod Kommissionen, C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, præmis 70 og 71 og den deri nævnte retspraksis). Endelig har den nævnte uafhængighed betydning for et velfungerende retligt samarbejde, som omfatter mekanismen med præjudiciel forelæggelse, fastsat i artikel 267 TEUF, idet denne mekanisme alene kan aktiveres af en retsinstans, der skal anvende EU-retten, og som bl.a. opfylder dette krav om uafhængighed (jf. bl.a. dom af 21.1.2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis)«.

Princippet om domstolenes uafhængighed omfatter uafhængigheden af domstolenes finansiering i forhold til den udøvende og den lovgivende magt. Domstolen fastslog i dom [af 5.2.1963,] Van Gend en Loos, [26/62, EU:C:1963:1], EU-rettens direkte virkning. Dermed skal den nationale ret i den foreliggende sag vurdere, om reglerne om aflønning af dommere, hvorefter niveauet for dommernes vederlag afhænger direkte af parlamentets og regeringens politiske vilje, er forenelige med EU-retten og overholder de værdier, der beskyttes af Den Europæiske Union i henhold til artikel 2 TEU, såvel som princippet om domstolenes uafhængighed som fastsat i chartrets artikel 47. Det skal bemærkes, at den foreliggende retspraksis ikke er tilstrækkelig til at afklare denne problemstilling, som derfor udgør et nyt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten, som ifølge appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Vilnius er væsentligt for, at EU-retten anvendes ensartet af alle medlemsstaterne.

Endvidere skal EU-retten fortolkes selvstændigt og ensartet i hele Den Europæiske Union i overensstemmelse med principperne for fortolkning af EU-retten.

Appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Vilnius skal i den foreliggende sag for at realitetsbehandle sagen træffe afgørelse om princippet om domstolenes uafhængighed og er ikke kun bundet af national lovgivning, men også af EU-retten. Uden en afklaring af dette principps indhold er det ikke muligt at afgøre, om bestemmelserne i national lovgivning om aflønningen af dommere er forenelige med princippet om domstolenes uafhængighed som fastsat i artikel 19, stk. 1, TEU. En præjudiciel afgørelse fra Domstolen er derfor ikke blot af generel interesse for EU-rettens ensartede anvendelse, men også nødvendig for, at der kan træffes afgørelse i den foreliggende sag.

Domstolens besvarelse af de spørgsmål, der er anført i denne kendelses dispositive del, vil derfor være af væsentlig betydning i den foreliggende sag, eftersom indholdet af begrebet om domstolenes uafhængighed og dermed spørgsmålet om statens ansvar og erstatning for skade forvoldt af dens unkladelse af at handle afhænger af fortolkningen af EU-retten.

[...] [begrundelsen for forelæggelsen for Domstolen]

På baggrund af ovenstående betragtninger [...] [henvisning til processuelle bestemmelser] afsiger appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Vilnius

følgende kendelse:

Den Europæiske Unions Domstol forelægges følgende spørgsmål med betydning for den foreliggende sag vedrørende fortolkningen af EU-retten til præjudiciel afgørelse:

- 1) Skal værdierne demokrati, retsstaten, respekt for menneskerettighederne og retfærdighed, som fastsat i artikel 2 TEU, og bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU fortolkes således, at de tillægger den lovgivende og den udøvende magt i medlemsstaterne en eksklusiv skønsmargen til ved national lovgivning at fastsætte dommeres vederlag på et niveau, der alene afhænger af den lovgivende og den udøvende magts vilje?
- 2) Skal bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, som bl.a. omhandler domstolenes uafhængighed, fortolkes således, at disse bestemmelser tillader medlemsstaterne at indføre regler ved national lovgivning, som fastsætter dommeres vederlag på et lavere niveau end det vederlag eller honorar, som staten fastsætter for medlemmer af andre juridiske erhverv?

[...] [processuelle standardformuleringer og rettens sammensætning] [...]