

Zaak C-41/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

26 januari 2023

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 januari 2023

Verzoekende partijen:

AV

BT

CV

DW

Verwerende partij:

Ministero della Giustizia

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Erkenning ten gunste van verzoekers, honorair magistraten, (1) van het recht op een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd met de overheid, met name de Ministero della Giustizia (ministerie van Justitie), onder dezelfde economische en juridische voorwaarden als gelden voor magistraten in vaste dienst, door hun een vaste aanstelling te geven in de beroepsmagistratuur op basis van hun anciënniteit; (2) van het recht op betaling van een bezoldiging op dagbasis die evenredig is aan die van magistraten in vaste dienst, met ingang van de datum van aanvankelijke totstandkoming van de eerste aanstelling van elke verzoeker als honorair magistraat tot de omzetting ervan in een voltijdse betrekking voor onbepaalde tijd; (3) van het recht op dezelfde bescherming op het gebied van sociale zekerheid en

pensioenen als magistraten in vaste dienst, met reconstructie van de loopbaan en met alle op anciënniteit gebaseerde economische en wettelijke voordelen voor de periode voorafgaand aan de aanstelling in vaste dienst; (4) subsidiair, van schadevergoeding wegens misbruik van de wettelijke regeling voor verlenging van hun termijn.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB 1999, L 175, blz. 43)

Uitlegging van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB 2003, L 299, blz. 9)

Prejudiciële vragen

1) Moeten artikel 7 van richtlijn 2003/88 en clause 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan honorair rechters en honorair openbaar aanklagers geen recht hebben op een vergoeding tijdens gerechtelijke vakanties en evenmin op verplichte sociale zekerheid en verzekering tegen ongevallen en beroepsziekten?

2) Moet clause 5 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke de aanstelling voor bepaalde tijd van honorair rechters, die kan worden gekwalificeerd als een dienstverhouding en niet als een arbeidsverhouding met een overheidsinstantie, gebaseerd op een eerste benoeming en één enkele herbenoeming, krachtens nationale wetten meerdere malen kan worden verlengd, zonder dat is voorzien in doeltreffende en afschrikkende sancties en van de mogelijkheid om die dienstverhouding om te zetten in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met een overheidsinstantie, in feitelijke omstandigheden die juridisch gezien compenserende gunstige gevolgen zouden kunnen hebben gehad voor de betrokkenen door de in wezen automatische verlenging van hun termijn?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 7 van richtlijn 2003/88

Clausules 4 en 5 van de aan richtlijn 1999/70 gehechte raamovereenkomst

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Costituzione (grondwet), artikelen 102 en 106

Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario (koninklijk besluit nr. 12 van 30 januari 1941, Rechterlijke organisatie; hierna: „koninklijk besluit nr. 12”)

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzioni nei pubblici impieghi (besluit nr. 487 van de President van de Republiek van 9 mei 1994 houdende normen voor de toegang tot openbare ambten en procedures voor het houden van vergelijkende onderzoeken, eenmalige vergelijkende onderzoeken en andere vormen van aanwerving voor overheidsfuncties)

Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni (wetsbesluit nr. 273 van 28 juli 1989, Uitvoerings-, coördinatie- en overgangsbepalingen van besluit nr. 449 van de president van de Republiek van 22 september 1988 inzake normen voor de aanpassing van de rechterlijke organisatie aan de nieuwe strafrechtelijke procedure en aan die voor minderjarige overtreeders)

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (wetsbesluit nr. 165 van 30 maart 2001, Algemene voorschriften inzake de organisatie van arbeid in overheidsdienst)

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 De vier verzoekers hebben gedurende meerdere jaren functies bekleed als honorair magistraat [honorair rechter bij een *tribunale* (gewone rechterlijke instantie van eerste aanleg) of honorair openbaar aanklager bij het openbaar ministerie]. Deze functies zijn eerst bij besluit van de Consiglio superiore della magistratura (hoge raad voor de magistratuur; hierna: „CMS”) en bij ministerieel besluit van de minister van Justitie voor bepaalde tijd toegewezen en vervolgens om de drie jaar verlengd. Ten tijde van de instelling van het beroep in eerste aanleg bedroeg de loopbaan van verzoekers 21 jaar en 2 maanden (AV), 17 jaar en 6 maanden (BT), 18 jaar (CV) en 17 jaar en 4 maanden (DW). Alle verzoekers zijn nog in dienst.
- 2 Volgens verzoekers zijn de herhaalde verlengingen van hun aanstelling voor bepaalde tijd in strijd met verschillende bepalingen van het Unierecht, met name met de clausules 4 en 5 van de raamovereenkomst bij richtlijn 1999/70 en artikel 7 van richtlijn 2003/88.

- 3 Op 23 maart 2016 hebben verzoekers bij de Tribunale amministrativo regionale Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Lazio, Italië; hierna: „TAR Lazio”) beroep ingesteld tot erkenning van hun recht op een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd met de overheid, met inbegrip van de regeling voor bezoldiging en sociale zekerheid. Subsidiair vorderen verzoekers vergoeding van de schade als gevolg van misbruik van de mogelijkheid om hun termijn te verlengen.
- 4 Bij vonnis van 1 september 2021 heeft de TAR Lazio het beroep verworpen.
- 5 Tegen dit vonnis hebben verzoekers beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), de verwijzende rechter. Verzoekers stellen onder meer dat de TAR Lazio blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de vragen om uitlegging van het Unierecht niet relevant waren.
- 6 In het kader van het hoofdgeding hebben AV en BT een klacht overgelegd die zij in 2015 bij de Europese Commissie hadden ingediend (geregistreerd onder nummer 7779/15/EMPL), waarmee zij verzochten na te gaan of de juridische en economische situatie van honorair magistraten verenigbaar is met de Europese wetgeving. Volgens het antwoord dat deze verzoekers van de Commissie hebben ontvangen, „doen de nationale wetgeving en praktijk inzake honorair magistraten vragen rijzen omtrent de verenigbaarheid met de clausules 4 en 5 van de aan richtlijn [1999/70] gehechte raamovereenkomst en met het in artikel 7 van richtlijn [2003/88] neergelegde recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon”.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 Verzoekers vorderen dat zij economisch en juridisch hetzelfde worden behandeld als gewone beroepsmagistraten. Zij vorderen tevens consolidatie van hun aanstelling, aangezien zij van mening zijn dat zij schadelijke gevolgen hebben ondervonden van de onrechtmatige en herhaalde verlenging van de benoemingsbesluiten.
- 8 Volgens verweerder, de ministero della Giustizia, kan de juridische en economische situatie van beroepsmagistraten niet automatisch worden uitgebreid tot honorair magistraten, aangezien beroepsmagistraten uitsluitend gerechtelijke functies uitoefenen, terwijl honorair magistraten die functie uitoefenen naast een ander beroep. Voorts is de functie van honorair rechter van strikt tijdelijke aard, wordt deze uitgevoerd op een manier die verenigbaar is met de uitoefening van andere beroepsactiviteiten en brengt zij geen arbeidsverhouding met de overheid mee.
- 9 Deze benadering wordt ook consequent gevolgd door de rechtspraak van de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië).

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 10 De verwijzende rechter zet allereerst de relevante Italiaanse wetgeving uiteen.
- 11 In artikel 106 van de Italiaanse grondwet, waarin het beginsel is verankerd dat „rechters [worden benoemd] op basis van een vergelijkend onderzoek”, wordt bepaald: „Volgens de wet op de rechterlijke organisatie kunnen honorair rechters worden aangesteld voor alle taken die door alleensprekende rechters worden uitgeoefend, eventueel door middel van verkiezingen”.
- 12 In dit verband bevatte koninklijk besluit nr. 12, in de versie die op de feiten van de zaak van toepassing is, een aantal bepalingen betreffende de benoeming van honorair rechters, die in tegenstelling tot gewone rechters niet via een openbaar vergelijkend onderzoek worden geselecteerd, en betreffende de uitoefening van hun taken en hun juridische en economische behandeling.
- 13 In artikel 42 ter van deze regeling was in het bijzonder bepaald dat „[h]onorair rechters worden benoemd bij besluit van de minister van Justitie, overeenkomstig de beslissing van de [CMS]”.
- 14 Voorts was in artikel 42 quater van dit koninklijk besluit bepaald dat „[h]et [...] advocaten en advocaat-stagiairs niet [is] toegestaan het beroep van advocaat uit te oefenen voor rechterlijke instanties in het arrondissement van de *tribunale* waar zij de functie van honorair rechter uitoefenen, en evenmin om, in latere fasen, partijen te vertegenwoordigen of te verdedigen in procedures voor deze instanties”.
- 15 Overeenkomstig artikel 42 quinquies van deze regeling „[wordt] een honorair rechter [...] benoemd voor drie jaar. Deze termijn kan daarna nog éénmaal worden verlengd”.
- 16 Ten slotte was in artikel 42 septies van dit koninklijk besluit bepaald dat „[e]en honorair rechter [...] uitsluitend recht [heeft] op de vergoedingen en andere rechten die uitdrukkelijk bij wet zijn toegekend en specifiek betrekking hebben op de honoraire dienstverhouding”.
- 17 Wat daarentegen de functie van honorair openbaar aanklager betreft, was in artikel 71 van koninklijk besluit nr. 12 bepaald dat zij „worden benoemd op de wijze voorzien voor de benoeming van honorair rechters”.
- 18 Overeenkomstig de huidige wetgeving kunnen honorair magistraten, wat bevoegdheid betreft, slechts worden belast met civiele en strafrechtelijke zaken van gering belang en bestaat de bezoldiging uit een dagvergoeding, mede op basis van het aantal gehouden zittingen of het aantal gewerkte uren.
- 19 De verwijzende rechter verwijst vervolgens naar de arresten van het Hof van Justitie van 16 juli 2020, UX (C-658/18, EU:C:2020:572), betreffende de juridische en economische status van Italiaanse vrederechters, en van 7 april 2022,

PG (C-236/20, EU:C:2022:263), betreffende de aansprakelijkheid van de Italiaanse Staat voor het niet toekennen van vakantie met behoud van loon aan vrederechters.

- 20 De verwijzende rechter is van oordeel dat deze arresten ook van toepassing zijn in het hoofdgeding, gelet op het gemeenschappelijke honoraire karakter van de diensten die vrederechters, honorair rechters en honorair openbaar aanklagers verrichten.
- 21 Hij wijst er evenwel op dat de juridische en financiële situatie van beroepsmagistraten naar nationaal recht, volgens vaste rechtspraak van zowel de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) als de Corte di cassazione, niet automatisch kan worden uitgebreid tot honorair magistraten, aangezien beroepsmagistraten uitsluitend gerechtelijke functies uitoefenen, terwijl honorair magistraten die naast een andere activiteit uitoefenen.
- 22 Voorts is de functie van honorair magistraat, anders dan die van beroepsmagistraat, van strikt tijdelijke aard, wordt deze uitgevoerd op een manier die verenigbaar is met de uitoefening van andere beroepsactiviteiten en brengt zij geen arbeidsverhouding met de overheid mee.
- 23 Naast op de verschillende wijzen van aanwerving en het niet-exclusieve en niet-permanente karakter van de gerechtelijke activiteit is het verschil in behandeling namelijk gebaseerd op de tijdelijke duur van de dienstverhouding, op de diverse wettelijke beperkingen met betrekking tot het soort geschillen en de complexiteit van de behandelde zaken en, ten slotte, op het verschil in beloningsbeleid (er is sprake van een vergoeding, niet van bezoldiging) die daaruit voortvloeit.
- 24 Bijgevolg is dit verschil in behandeling niet discriminerend, maar wordt het gerechtvaardigd door autonome en objectieve criteria.
- 25 Het nationale recht maakt namelijk onderscheid tussen een arbeidsverhouding en een dienstverhouding. Het eerste begrip verwijst naar de totstandkoming van een arbeidsverhouding met de overheid (voor onbepaalde of bepaalde tijd of op deeltijdbasis), terwijl het tweede begrip verwijst naar de toewijzing van een functie op basis van een wettelijke bepaling of een overheidsbesluit, zonder dat dit noodzakelijkerwijs de totstandkoming van een arbeidsverhouding impliceert.
- 26 Personen in overheidsdienst, waaronder beroepsmagistraten, gaan juridische betrekkingen met de overheid aan, terwijl honorair magistraten alleen een dienstverhouding met de overheid aangaan.
- 27 Dat blijkt ook uit de door de verwijzende rechter benadrukte tekst van artikel 4 van koninklijk besluit nr. 12, waarin staat dat beroepsrechters de rechterlijke orde „vormen”, terwijl de honorair rechters daartoe „behoren”.
- 28 Het is geen doel op zich deze verschillende terminologie te gebruiken, en zij bestaat ook niet zomaar. De termen brengen concreet (eerder dan juridisch) tot

uitdrukking waarom het gaat om verschillende partijen met verschillende juridische en economische statussen, die niet te vergelijken zijn.

- 29 Aan de *tribunali* (gewone rechterlijke instanties in eerste aanleg) zijn altijd beroepsrechters verbonden; daaraan *kunnen* honorair rechters worden toegevoegd. Zij oefenen de rechterlijke functie alleen uit in geval van verhindering of afwezigheid van beroepsrechters.
- 30 Dat honorair rechters taken hebben die vergelijkbaar zijn met die van beroepsrechters is slechts een gevolg van de functie, aangezien de rechterlijke activiteit door dezelfde waarborgen moet worden gekenmerkt, ongeacht de status van de rechter die deze uitoefent.
- 31 Het gaat dus om een louter functionele uitbreiding van de taken waarmee de naleving van de beginselen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid, die kenmerkend zijn voor de uitoefening van elke rechterlijke functie, wordt gewaarborgd.
- 32 In zijn arrest nr. 267/2020 van 9 december 2020 heeft de Corte costituzionale, onder verwijzing naar de daadwerkelijk door honorair vrederechters uitgeoefende functie, erkend dat deze vrederechters recht hebben op een vergoeding van eventueel gemaakte kosten voor rechtsbijstand, op grond dat deze uitkering „geen verband houdt met de arbeidsverhouding, [...] maar met de dienstverhouding” en dat het „[g]ezien de identieke taak van rechtspreken en het primaire belang daarvan in het constitutionele kader, [...] onredelijk [is] dat de vergoeding van de rechtsbijstandskosten wettelijk alleen aan een *giudice togato* (beroepsrechter) wordt toegekend en niet aan een vrederechter, terwijl er voor beiden evenzeer de noodzaak bestaat te zorgen voor een onpartijdige werkwijze die niet wordt bepaald door de financiële risico's die verbonden zijn aan ongegronde vorderingen wegens aansprakelijkheid”.
- 33 De verwijzende rechter leidt uit het voorgaande af dat het verschil in juridische en economische behandeling tussen honorair rechters en gewone beroepsrechters i) voldoet aan objectieve en transparante vereisten en wordt gerechtvaardigd door precieze en concrete elementen die de arbeidsvoorwaarden van beide groepen van elkaar onderscheiden; ii) beantwoordt aan een reële behoefte, gelet op de aard, de kwaliteit en de kwantiteit (waaronder de werktijden) van het aandeel in de rechterlijke functie, van de specifieke taken waarvoor de rechters verantwoordelijk zijn en van een verschil in het voor de uitvoering van die taken vereiste kwalificatieniveau; iii) geschikt is om de rechtmatige doelstelling van sociaal beleid van een lidstaat te bereiken, op evenredige wijze en binnen de grenzen van hetgeen strikt noodzakelijk is; iv) niet tot doel heeft ongunstige of discriminerende arbeidsvoorwaarden op te leggen.
- 34 Hij is derhalve van mening dat de voorwaarden om het Hof een prejudiciële vraag te stellen over de eerste twee vorderingen van verzoekers (recht op een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd en recht op betaling van een bezoldiging

op dagbasis evenredig aan die van de beroepsmagistraten) niet vervuld zijn wegens gebrek aan relevantie.

- 35 Hij betwijfelt daarentegen of de nationale regeling inzake arbeidsvoorwaarden verenigbaar is met het recht van de Unie, in die zin dat honorair rechters volledig zijn uitgesloten van elk recht op vakantie met behoud van loon en van elke vorm van sociale zekerheid (eerste prejudiciële vraag).
- 36 Dienaangaande verwijst hij ten eerste naar de hierboven in punt 17 genoemde rechtspraak van het Hof en ten tweede naar het feit dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen zijn ingetrokken bij decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57 (wetsbesluit nr. 116 van 13 juli 2017, Organieke hervorming van de honoraire magistratuur en andere bepalingen inzake vrederechters, alsmede overgangsregeling voor honorair magistraten in dienst, overeenkomstig wet nr. 57 van 28 april 2016).
- 37 Met dit wetsbesluit wordt erkend dat honorair magistraten recht hebben op sociale zekerheid en wordt voorzien in zowel het recht op een vergoeding tijdens gerechtelijke vakanties als verplichte sociale zekerheid en verzekering tegen ongevallen en beroepsziekten. Het had volgens de verwijzende rechter voor de toekomst een afdoend antwoord kunnen bieden op een reëel, ongerechtvaardigd, buitensporig en onevenredig kritiek punt van de regeling die ratione temporis nog van toepassing is op het hoofdgeding.
- 38 Bovendien zouden de bepalingen van dit wetsbesluit volgens dezelfde rechter naar analogie in het hoofdgeding kunnen worden toegepast.
- 39 Ten slotte betwijfelt hij of de nationale regeling inzake het aantal opeenvolgende verlengingen verenigbaar is met het recht van de Unie, in een situatie waarin i) de rechtsbetrekking die de honorair rechter met het gerechtelijk apparaat aangaat, voor bepaalde tijd is en kan worden gekwalificeerd als een dienstverhouding en niet als een arbeidsverhouding met de overheid, waarbij is voorzien in een regeling die is gebaseerd op een eerste benoeming en één enkele herbenoeming en ii) er niet is voorzien in afschrikkende preventieve maatregelen of doeltreffende sancties voor de overheid, en in feite de mogelijkheid wordt uitgesloten om de dienstverhouding om te zetten in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd (tweede prejudiciële vraag).
- 40 Deze twijfel heeft met name ook betrekking op de redenen die de nationale wetgever aanvoert ter rechtvaardiging van de herhaalde verlengingen van de termijn, namelijk dat moet worden gewacht op een organieke hervorming van de honoraire magistratuur en dat in de tussentijd de continuïteit van de rechtsbedeling moet worden gewaarborgd. De verwijzende rechter vraagt zich af of deze redenen kunnen worden beschouwd als objectieve en transparante redenen die binnen de

beoordelingsmarge van de doelstellingen van sociaal beleid van de lidstaten vallen en die het uitstel kunnen rechtvaardigen.

- 41 Ten slotte benadrukt de verwijzende rechter dat de feitelijke situatie die voor honorair magistraten kan ontstaan als gevolg van de toepassing van de geldende regeling juridisch gezien ook compenserende gunstige gevolgen kan hebben gehad, aangezien zij in de loop der tijd hebben geprofiteerd van de in wezen automatische verlenging van hun termijn.

WERKDOCUMENT