

Zaak C-236/20

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:

4 juni 2020

Verwijzende rechter:

Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 mei 2020

Verzoekende partij:

PG

Verwerende partijen:

Ministero della Giustizia

CSM - Consiglio Superiore della Magistratura

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep ingesteld bij de Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (bestuursrechter in eerste aanleg van de regio Emilia-Romagna, Italië) door een vrederechter, verzoeker, strekkende tot erkenning van zijn recht op een voltijdse of deeltijdse betrekking als ambtenaar bij de Ministero della Giustizia (ministerie van Justitie) en tot veroordeling van laatstgenoemde om het opgebouwde beloningsverschil en andere kosten te betalen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Verenigbaarheid van de Italiaanse wettelijke regeling inzake honorair rechters, in het bijzonder vrederechters, met de artikelen 20, 21, 31, 33, 34 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, clausules 2, 4 en 5 van de

raamovereenkomst in richtlijn 1999/70/EG, clause 4 van richtlijn 1997/81/EG, artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG, artikel 1 en artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/78/EG, de Unierechtelijke beginselen inzake de autonomie en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) in arbeidszaken.

Prejudiciële vragen

1) Staan de artikelen 20, 21, 31, 33 en 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, richtlijnen 1999/70/EG inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (clausules 2 en 4), 1997/81/EG inzake deeltijdarbeid (clausule 4), 2003/88/EG inzake arbeidstijd (artikel 7), 2000/78/EG (artikel 1, artikel 2, lid 2, onder a), inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep, in de weg aan de toepassing van een nationale regeling als de Italiaanse regeling van wet nr. 374/91 en latere wijzigingen en wetsbesluit nr. 92/2016, zoals uitgelegd in vaste rechtspraak, volgens welke vrederechters, als honorair rechters, niet alleen niet op dezelfde manier worden behandeld als beroepsrechters op het gebied van beloning, sociale bijstand en sociale zekerheid, maar bovendien volledig worden uitgesloten van elke vorm van sociale bescherming en sociale zekerheid die aan overheidspersoneel wordt gegarandeerd?

2) Verzetten de Unierechtelijke beginselen inzake de autonomie en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, met name artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zich tegen de toepassing van een nationale regeling als de Italiaanse regeling, volgens welke vrederechters als honorair rechters niet alleen niet op dezelfde manier worden behandeld als beroepsrechters op het gebied van beloning, sociale bijstand en sociale zekerheid, maar bovendien volledig worden uitgesloten van elke vorm van sociale bescherming en sociale zekerheid die aan overheidspersoneel wordt gegarandeerd?

3) Staat clause 5 van de op 18 maart 1999 door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die als bijlage bij richtlijn 1999/70/EG is gevoegd, in de weg aan de toepassing van een nationale regeling als de Italiaanse regeling, volgens welke de aanstelling voor bepaalde tijd van de vrederechter, als honorair rechter, die oorspronkelijk was vastgesteld op acht jaar (vier plus vier), stelselmatig kan worden verlengd met nog eens vier jaar, zonder dat is voorzien in een doeltreffende en afschrikkende sanctie als alternatief voor de omzetting in een arbeidsbetrekking van onbepaalde duur?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”): artikelen 20, 21, 31, 33, 34 en 47.

Artikel 45 VWEU.

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). Met name: clausules 2, 4 en 5 van de raamovereenkomst in deze richtlijn (hierna: „raamovereenkomst”).

Richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid (PB 1998, L 14, blz. 9): clause 4.

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): artikel 7.

Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB 2000, L 303, blz. 16): artikel 1 en artikel 2, lid 2, onder a).

Aangevoerde nationale bepalingen

Costituzione italiana (Italiaanse grondwet): artikel 107, derde alinea, die bepaalt dat „rechters zich enkel van elkaar onderscheiden door hun verschillende functies”, en artikel 36 inzake het niet voor afstand vatbare recht van werknemers op vakantie.

Legge del 21 novembre 1991, n. 374 - Istituzione del giudice di pace (wet nr. 374 van 21 november 1991 - Invoering van het ambt van vrederechter), waarbij het ambt van vrederechter is ingevoerd en zijn maximale ambtstermijn is vastgesteld op acht jaar (twee mandaten van elk vier jaar). Volgens artikel 1, lid 1, is de vrederechter „bevoegd in burgerlijke en strafzaken en voor bemiddeling in burgerlijke zaken”. De vrederechter dient vóór zijn benoeming een stage van zes maanden te doorlopen (artikel 4-bis) en vervolgens de verplichte nascholing te volgen. De benoeming en de uitoefening van het ambt van vrederechter zijn absoluut onverenigbaar met de uitoefening van enige andere activiteit in loondienst, zowel in de openbare als in de particuliere sector (artikel 5, lid 1, onder g), alsook met de uitvoering van een politieke taak (artikel 8). Vrederechters zijn dus weliswaar bevoegd om als advocaat werkzaam te zijn buiten het arrondissement van de rechtbank waartoe zij behoren en binnen de grenzen van artikel 8, lid 1, onder b) en c), maar zijn verder gebonden aan een exclusiviteitsverplichting vergelijkbaar met die voor andere ambtenaren. Ingevolge artikel 10 dient de vrederechter de voor gewone rechters geldende verplichtingen na te leven. Hij is bovendien onderworpen aan het tuchtrechtelijke toezicht van de Consiglio Superiore della Magistratura (hoge raad voor de magistratuur). Volgens artikel 11 is de beloning voor de uitoefening van het ambt van vrederechter opgebouwd uit enerzijds een vaste vergoeding en anderzijds een vergoeding die varieert naargelang de gehouden terechtzittingen, de hem

toegewezen procedures en de verrichte handelingen, en gebonden is aan een plafond.

Er is veel regelgeving bijgekomen over de duur van de aanstelling van vrederechter die aanvankelijk bij wet nr. 374/91 werd vastgesteld: van decreto-legge (voorlopig wetsbesluit) nr. 115/2005, omgezet bij wet nr. 168/2005, waarmee de termijn van acht jaar werd verlengd met nog een mandaat van vier jaar, tot wetsbesluiten nrs. 92/2016 en 116/2017. In het bijzonder werd in artikel 29 van laatstgenoemd besluit bepaald dat honorair rechters die op de datum van inwerkingtreding ervan in dienst waren, na afloop van de eerste periode van vier jaar konden worden herbenoemd voor elk van de drie daaropvolgende perioden van vier jaar.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoeker, die van 3 juli 2002 tot en met 31 mei 2016 ononderbroken het ambt van vrederechter heeft uitgeoefend, heeft beroep ingesteld bij de Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna om te laten vaststellen dat hij recht heeft op een voltijdse of deeltijdse betrekking als ambtenaar bij het ministerie van Justitie.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 2 Verzoeker betoogt dat vrederechters wat hun functies betreft vergelijkbaar zijn met beroepsrechters en daarom recht hebben op een betrekking als ambtenaar.
- 3 Ter staving van het voorgaande voert verzoeker aan dat vrederechters: dezelfde rechtsprekende functie hebben in burgerlijke en strafzaken als beroepsrechters, binnen de grenzen van de bij wet vastgestelde materiële bevoegdheid en waarde van de vordering; deel uitmaken van de organisatie van het ministerie van Justitie, dat hun werkgever is; zich dienen te houden aan vooraf vastgestelde werktijden en een tijdschema voor hoorzittingen; net als alle andere ambtenaren een exclusiviteitsverplichting hebben, behoudens de mogelijkheid om het beroep van advocaat uit te oefenen buiten het arrondissement van de rechtbank waartoe zij behoren; gebonden zijn aan dezelfde plichten als die welke gelden voor gewone rechters en net als gewone rechters onderworpen zijn aan het tuchtrechtelijke toezicht van de Consiglio Superiore della Magistratura; een maandsalaris ontvangen dat bestaat uit een vast en een variabel deel; een gemiddeld brutosalaris van circa 24 000,00 EUR verdienen; dezelfde belasting over hun inkomen betalen als werknemers in loondienst, waarbij dezelfde heffingen gelden als voor ambtenaren (uiteraard met uitzondering van sociale zekerheidsbijdragen, bij gebrek aan bescherming).
- 4 In het licht van het voorgaande is verzoeker van mening dat de Italiaanse wettelijke regeling inzake honorair rechters in strijd is met de regelgeving van de Unie op het gebied van arbeid en met het arrest van het Hof van Justitie van

1 maart 2012, O'Brien, C-393/10, waarin werd bepaald dat de functies van Engelse honorair rechters in wezen gelijk zijn aan die van beroepsrechters en dat een verschil in behandeling tussen beide categorieën dus onwettig is.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

Aangevoerde rechtspraak van het Hof

- 5 Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof merkt de verwijzende rechter op dat het begrip „werknemer” in het Unierecht niet eenduidig lijkt maar varieert naargelang het gebied dat in de beschouwing wordt betrokken en niet kan worden gedefinieerd op grond van het recht van de lidstaten (arresten van 12 mei 1998, Martínez Sala, C-85/96, en 13 januari 2004, Allonby, C-256/01). Met betrekking tot de definitie van dit begrip in artikel 45 VWEU baseert het Hof zich steeds op drie objectieve criteria: het reële en daadwerkelijke karakter van de prestatie, de onderworpenheid aan het gezag van de ontvanger van de prestatie en het bezwarende karakter ervan (arresten van 31 mei 1989, Bettray, C-344/87; 14 december 1989, The Queen, C-3/87; 8 juni 1999, Meeusen, C-337/97, en 23 maart 2004, Collins, C-138/02).
- 6 Voorts moet volgens het Hof „het begrip ‚werknemer’ in de zin van het recht van de Unie zelf worden gedefinieerd aan de hand van objectieve criteria die kenmerkend zijn voor de arbeidsverhouding, rekening houdend met de rechten en verplichtingen van de betrokken personen”, zodat „het hoofdkenmerk van [de arbeidsverhouding] is gelegen in de omstandigheid dat een persoon gedurende bepaalde tijd voor een ander onder diens gezag prestaties verricht tegen beloning” (arresten van 4 december 2014, FNV Kunsten Informatie en Media, C-413/13; 21 februari 2013, L.N., C-46/12, en 10 september 2014, Haralambidis, C-270/13).
- 7 Het Hof heeft ook andere soorten werknemers, zoals deeltijdwerkers en seizoenarbeiders, binnen de werkingssfeer van artikel 45 VWEU gebracht (arresten van 23 maart 1982, Levin, C-53/81; 3 juni 1986, Kempf, C-139/85; 26 februari 1992, Raulin, C-357/89, en 21 juni 1988, Brown, C-197/86).
- 8 Het Hof heeft tevens gepreciseerd dat wanneer de verrichte werkzaamheid in wezen dezelfde is, de raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid „zich ertegen verzet dat het nationale recht met het oog op de toegang tot het ouderdomspensioenstelsel onderscheid maakt tussen voltijdrechters en deeltijdrechters met een dagvergoeding, tenzij objectieve redenen een dergelijk verschil in behandeling rechtvaardigen, hetgeen de verwijzende rechter dient te beoordelen”. Bovendien is het enkele feit dat rechters worden aangemerkt als dragers van een rechterlijk ambt als zodanig niet voldoende om hen uit te sluiten van de in de raamovereenkomst verankerde rechten (arrest van 1 maart 2012, O'Brien, C-393/10).

- 9 Wat clausules 4 en 5 van de raamovereenkomst betreft, wordt verwezen naar de rechtspraak van het Hof betreffende het begrip „objectieve redenen”, als enige rechtvaardiging voor het verschil in behandeling van deeltijd- en voltijdwerkers (arrest van 13 september 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05), en misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd (arrest van 7 maart 2018, Santoro, C-494/16).

Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 10 De verwijzende rechter betwijfelt of de Italiaanse regeling inzake honorair rechters in overeenstemming is met het Unierecht op het gebied van arbeid, aangezien het ambt van vrederechter, hoewel zijn dienstverband als honorair wordt beschouwd, rechtsprekende functies met zich meebrengt die volledig gelijkwaardig zijn aan die van beroepsrechters of in elk geval aan die van werknemers in dienst bij een overheidsinstantie.
- 11 De rechter merkt evenwel op dat de vaste Italiaanse rechtspraak, met name die van de Corte di Cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken), niet toestaat dat het ambt van vrederechter wordt aangemerkt als een ambtenarenbetrekking omdat het niet de typische kenmerken daarvan heeft.
- 12 Ambtenaren worden namelijk gekozen middels een vergelijkend onderzoek, terwijl honorair rechters op politiek-discretionaire basis worden geselecteerd. Ambtenaren worden bovendien op structurele en professionele wijze in de organisatiestructuur van de overheid opgenomen, en honorair functionarissen op louter functionele wijze. De uitoefening van honoraire functies valt niet onder een specifieke regeling, terwijl ambtenaren een speciaal statuut genieten. Daarnaast ontvangen ambtenaren een echt salaris, terwijl de vergoeding voor honorair functionarissen een schadeloosstelling is. Ten slotte hebben ambtenaren over het algemeen een arbeidsbetrekking van onbepaalde duur, terwijl een honorair functionaris voor bepaalde tijd wordt aangesteld.
- 13 Het ambt van vrederechter is dus uitgesloten van elk stelsel van sociale zekerheid en sociale bijstand, ook wat de bescherming van gezondheid, moederschap en gezin betreft, alsmede van het niet voor afstand vatbare recht van elke werknemer op vakantie als vervat in artikel 36 van de grondwet.
- 14 Beroepsrechters hebben daarentegen een publiekrechtelijke arbeidsbetrekking in de zin van artikel 3 van wetsbesluit nr. 165 van 30 maart 2001 en zijn dus werknemers.
- 15 Volgens de verwijzende rechter lijkt de wettelijke kwalificatie van een arbeidsbetrekking bij de overheid als honoraire betrekking op zichzelf niet voldoende om uit te sluiten dat er feitelijk en rechtens sprake is van een arbeidsbetrekking in loondienst. Voorts is de discriminatie van overheidspersoneel met een deeltijds en/of tijdelijk arbeidscontract niet gerechtvaardigd op grond van objectieve en transparante criteria, aangezien de regeling inzake vrederechters geen precieze en concrete elementen bevat die kenmerkend zijn voor de

arbeidsbetrekking van deze rechters. Deze regeling heeft daarentegen tot gevolg dat er intensief, voortdurend en voltijds wordt geprofiteerd van het werk van vrederechters, tegen geringe kosten, zonder dat daar enige waarborg of bescherming in de vorm van sociale zekerheid of sociale bijstand tegenover staat, waarbij de voortzetting van de dienstverlening niet wordt gegarandeerd en er in plaats daarvan gebruik wordt gemaakt van ongerechtvaardigde verlengingen van arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd.

- 16 Bovendien kan de abstracte mogelijkheid voor de vrederechter om buiten zijn arrondissement als advocaat te werken, geen objectieve reden voor een verschil in behandeling vormen. Zoals het Hof in het arrest O'Brien (C-393/10) met betrekking tot Britse honorair rechters heeft geoordeeld, kan immers „niet worden betoogd dat voltijdrechters en recorders zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden vanwege hun verschillende carrières”, aangezien veeleer van belang is of zij dezelfde werkzaamheden verrichten.
- 17 De verschillen in de manier waarop de rechters worden geselecteerd of het feit dat de uitbetaalde vergoeding formeel als een schadeloosstelling wordt aangemerkt, kunnen evenmin objectieve redenen vormen, gezien het duidelijk wederkerige karakter van de arbeidsverhouding. Tot slot kan de bepaalde duur van de arbeidsverhouding ook geen objectieve reden zijn, aangezien een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in beginsel dezelfde rechten moet hebben als een werknemer in vaste dienst; daarnaast heeft de stelselmatige verlenging van de aanstelling in feite gezorgd voor een soort „stabilisatie” van het honorair dienstverband. Anders dan de Corte di Cassazione meent, zou de vrederechter dus deel uitmaken van de organisatie van de rechtsbedeling.
- 18 Ook al wordt aangenomen dat bovengenoemde kenmerken van het ambt van vrederechter objectieve redenen vormen die het verschil in behandeling van deze rechters ten opzichte van beroepsrechters rechtvaardigen, dan kan dit verschil vrederechters slechts uitsluiten van het recht op volledige gelijkstelling en dus van het recht om gelijk te worden behandeld op het gebied van beloning en sociale zekerheid als beroepsrechters, maar niet ieder ander recht ontzeggen, zoals het recht op een billijke beloning, pensioen, bescherming van gezondheid en moederschap, en voortzetting van de arbeidsverhouding in geval van onrechtmatige verlenging van de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd.
- 19 Bovendien lijkt de Italiaanse wettelijke regeling in kwestie ongeschikt om ook de autonomie en de onafhankelijkheid van de rechtsprekende functie van vrederechters te beschermen, die met name door artikel 47 van het Handvest en artikel 6 EVRM wordt gewaarborgd.
- 20 De verwijzende rechter betwijfelt tevens of de betreffende Italiaanse wettelijke regeling verenigbaar is met clausule 5 van de raamovereenkomst, wat de stelselmatige verlenging van de aanstelling van vrederechters betreft, ook omdat niet is voorzien in alternatieve „doeltreffende en afschrikkende” sancties wanneer

de arbeidsverhouding niet wordt omgezet in een arbeidsverhouding van onbepaalde duur.

- 21 Ten slotte sluiten volgens de verwijzende rechter de zaken betreffende de verenigbaarheid met het Unierecht van de Italiaanse wettelijke regeling inzake honorair rechters die momenteel aanhangig zijn bij het Hof (zaken C-658/18 en C-834/19) niet uit dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing relevant is, aangezien de prejudiciële vragen in die twee zaken niet ten volle ingaan op de aangewezen conflicterende aspecten van de nationale regeling.
- 22 In het licht van het voorgaande heeft de verwijzende rechter besloten het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.