

**Sag C-762/23**

**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement**

**Dato for indlevering:**

12. december 2023

**Forelæggende ret:**

Curtea de Apel București (Rumænien)

**Afgørelse af:**

27. november 2023

**Appellanter:**

QN

RL

VS

JT

AX

MR

**Indstævnt:**

Curtea de Apel București

**Procesdeltager:**

Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării

**Hovedsagens genstand**

Appel iværksat til prøvelse af en civilretlig dom, hvorved Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) den 9. maj 2023 afviste en sag – fordi den var anlagt for tidligt – hvor appellanterne, sagsøgerne i første instans, havde nedlagt påstand om, at sagsøgte, Curtea de Apel București (herefter »appeldomstolen i

Bukarest») blev tilpligtet at yde erstatning med et beløb svarende til syv månedlige bruttoindplaceringsgodtgørelser i medfør af bestemmelserne i artikel 81, stk. 1, i Legea nr. 303 din 28 iunie 2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lov nr. 303 af 28.6.2004 om dommeres og anklageres status), reguleret med inflationstaksten fra den dato, hvor rettigheden blev erhvervet, til datoen for betalingen, og at betale lovbestemte morarenter af det skyldige beløb fra den dato, hvor rettigheden blev erhvervet, dvs. datoen for udtrædelsen af tjenesten på grund af pensionering, til datoen for betalingen.

### **Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse**

I henhold til artikel 267 TEUF anmodes om en fortolkning af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 2 TEU.

### **Præjudicielt spørgsmål**

Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU (sammenholdt med artikel 2 TEU) fortolkes således, at princippet om dommeres uafhængighed er til hinder for ophævelse af retten for rumænske dommere, som har 20 års uafbrudt anciennitet i retsvæsenet, til på datoen for pensioneringen eller udtrædelsen af tjenesten af andre grunde, som ikke kan tilregnes dommerne, at modtage et beløb svarende til syv månedlige bruttoindplaceringsgodtgørelser, såfremt udøvelsen af denne lønrettighed, inden ophævelsen heraf, er blevet suspenderet uafbrudt og i en lang periode, hovedsageligt af grunde knyttet til forpligtelsen til at nedbringe et uforholdsmæssigt stort budgetunderskud (lovgiver henviser udtrykkeligt til tærsklen på 3% af bruttonationalproduktet i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde)?

### **Anførte EU-retlige forskrifter og anført praksis fra Domstolen**

Artikel 2 og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU

Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption

Domstolens dom af 27. februar 2018 i sag C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, EU:C:2018:117

### **Anførte nationale forskrifter og retsafgørelser**

#### ***Nationale forskrifter***

*Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (herefter »lov nr. 303/2004 om dommeres og anklageres status«)*

#### Artikel 74

»1 Dommere og anklagere har ret til en løn for den udførte aktivitet, som fastsættes i forhold til, hvilken instans eller anklagemyndighed de gør tjeneste ved, det udførte hverv, ancienniteten i retsvæsenet og de andre lovbestemte kriterier.

2 Dommeres og anklageres lønrettigheder kan kun nedsættes eller suspenderes i de lovbestemte tilfælde. Dommeres og anklageres løn er fastsat ved speciallov. [...]

#### Artikel 81

»1 Dommere og anklagere, som har 20 års uafbrudt anciennitet i retsvæsenet, har ret til, på datoen for pensioneringen eller udtrædelsen af tjenesten af andre grunde, som ikke kan tilregnes disse, at modtage en godtgørelse svarende til syv månedlige bruttoindplaceringsgodtgørelser, som beskattes i henhold til loven.

2 Godtgørelsen i stk. 1 ydes en enkelt gang i en dommers eller anklagers karriere og registreres i henhold til loven.

[...]

*Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice (lov nr. 285/2010 om løn i 2011 til ansatte, der aflønnes med offentlige midler)*

I overensstemmelse med artikel 13, stk. 1 finder lovbestemmelserne om ydelse af støtte eller, hvor det er relevant, godtgørelser ved pensionering, indplacering i reserven, udtræden af tjenesten eller pension ikke anvendelse i 2011.

En række lovgivningsakter har efterfølgende forlænget denne suspension indtil 2023, herunder: Legea nr. 283/2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2010 pentru completarea articolului 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar (lov nr. 283/2011 vedrørende godkendelse af lovdekret nr. 80/2010 om supplerings af artikel 11 i lovdekret nr. 37/2008 om regulering af finansielle foranstaltninger vedrørende de offentlige finanser); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice (lovdekret nr. 103/2013 om løn i 2014 til ansatte, der aflønnes med offentlige midler samt om andre foranstaltninger angående offentlige udgifter); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice (lovdekret nr. 83/2014 om løn i 2015 til ansatte, der aflønnes

med offentlige midler, og om andre foranstaltninger angående offentlige udgifter; herefter »lovdekret nr. 83/2014«); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare (lovdekret nr. 57/2015 om løn i 2016 til ansatte, der aflønnes med offentlige midler, om forlængelse af visse frister samt om visse skatteretlige og budgetmæssige foranstaltninger); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 9/2017 privind unele măsuri bugetare în anul 2017, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte normative (lovdekret nr. 9/2017 om visse budgetmæssige foranstaltninger i 2017, om forlængelse af visse frister samt om ændring og supplerings af lovgivningsakter); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene (lovdekret nr. 90/2017 om visse skatteretlige og budgetmæssige foranstaltninger, om ændring og supplerings af lovgivningsakter og om forlængelse af visse frister); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene (lovdekret nr. 114/2018 om indførelse af foranstaltninger angående offentlige investeringer og af visse skatteretlige og budgetmæssige foranstaltninger, om ændring og supplerings af lovgivningsakter samt om forlængelse af visse frister); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (lovdekret nr. 130/2021 om visse skatteretlige og budgetmæssige foranstaltninger, om forlængelse af visse frister samt om ændring og supplerings af lovgivningsakter); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 168/2022 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (lovdekret nr. 168/2022 om visse skatteretlige og budgetmæssige foranstaltninger, om forlængelse af visse frister samt om ændring og supplerings af lovgivningsakter; herefter »lovdekret nr. 168/2022«).

*Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lov nr. 303/2022 om dommeres og anklageres status)*, i kraft siden den 16. december 2022, ophævede samme dato lov nr. 303/2004 om dommeres og anklageres status.

*Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară (lov nr. 304/2022 om retssystemets organisering)*, der i artikel 142, stk. 2 og 5, bestemmer følgende:

»2. Budgettet for appeldomstolene, retterne i første instans og specialretterne, som er godkendt med hensyn til disse retsinstansers personaleomkostninger, og det godkendte budget angående andre omkostningskategorier med iboende tilknytning til personaleomkostninger indgår i budgettet for og administreres af kassationsdomstolen; kassationsdomstolens formand er overordnet anvisningsberettiget hvad angår disse omkostningskategorier for de nævnte retsinstanser.

[...]

5. Lønrettigheder eller andre rettigheder af lønmæssig karakter for dommere ved de i stk. 2 nævnte retsinstanser, herunder renter og andre rettigheder med iboende tilknytning til lønrettigheder, sikres af kassationsdomstolen, og retsakter angående løn og de andre rettigheder af lønmæssig karakter for dommere ved disse retsinstanser vedtages af kassationsdomstolens formand.«

*Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (lov nr. 24/2000 om lovtekniske regler til affattelse af lovgivningsakter)*

#### Artikel 66

»1. I særlige tilfælde kan anvendelsen af en lovgivningsakt suspenderes ved en anden lovgivningsakt på samme eller højere trin. I denne situation fastsættes udtrykkeligt suspensionens startdato og varighed.

2. Ved udløbet af suspensionsperioden træder den suspenderede lovgivningsakt eller bestemmelse automatisk i kraft igen.

3. Forlængelse af suspensionen, ændringen eller ophævelsen af den suspenderede lovgivningsakt eller den suspenderede bestemmelse kan være genstand for en lovgivningsakt eller en udtrykkelig bestemmelse, som finder anvendelse ved udløbet af suspensionsperioden.«

#### ***Praksis fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol)***

*Decizia nr. 541 din 14 iulie 2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului 13 alineatul (1) din Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice (afgørelse nr. 541 af 14.7.2015 angående indsigelsen om forfatningsstridighed med hensyn til bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, i lov nr. 285/2010 om løn i 2011 til ansatte, der aflønnes med offentlige midler), hvor Curtea Constituțională (herefter »forfatningsdomstolen«) henviste til sin praksis, ifølge hvilken personer, som går på pension, er omfattet af de lovbestemmelser, som er gældende på den dato, hvor retten til pension erhverves, i henhold til princippet *tempus regit actum*. Angående en eventuel krænkelse af ejendomsretten henviste forfatningsdomstolen til praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (dom af 8.11.2005, *Kechko mod Ukraine*, § 23), hvor det blev erklæret, at det henhører under statens skønsmargin at bestemme, hvilke ydelser der skal tildeles dens ansatte fra statens budget. Staten kan derfor indføre, suspendere eller ophæve udbetalingen af disse ydelser ved de fornødne lovændringer.*

I samme retning går også afgørelsen af 6. december 2011 om afvisning af de forenede sager nr. 44 232/11 og nr. 44 605/11, *Mihăieș og Senteș mod Rumænien*, §§ 15 og 19, hvor Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol erindrede om, at de nationale myndigheder på grund af deres direkte kendskab til deres samfund og dets behov i princippet er i en bedre position end den internationale domstol til at vurdere, hvad der er »i offentlighedens interesse«. Inden for rammerne af den ved

EMRK indførte beskyttelsesmekanisme henhører det følgelig under deres kompetence som de første at vurdere, om der foreligger et spørgsmål af almen interesse. Eftersom forfatningsdomstolen finder det normalt, at lovgiver har en vid skønsmargin i forbindelse med førelsen af den økonomiske og sociale politik, respekterer forfatningsdomstolen dennes politiske valg med hensyn til, hvad der er »i offentlighedens interesse«, medmindre lovgivers ræsonnement åbenbart er uden rimeligt grundlag.

Forfatningsdomstolen erklærede endvidere, at støtten eller godtgørelserne ifølge artikel 13, stk. 1, i lov nr. 285/2010 ikke hører ind under de grundlæggende rettigheder, således at det står lovgiver frit for at bestemme indhold, grænser og betingelser for ydelsen heraf samt at nedsætte eller endog ophæve ydelsen heraf, uden at det er fornødent, at betingelserne i forfatningens artikel 53 er opfyldt.

*Decizia nr. 284 din 7 mai 2019 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [mai multor acte normative] (afgørelse nr. 284 af 7.5.2019 angående indsigelsen om forfatningsstridighed med hensyn til bestemmelserne [i flere lovgivningsakter])*

Efter at have erindret om bestemmelserne i forfatningens artikel 41, stk. 2, ifølge hvilke ansatte har ret til socialsikringsforanstaltninger angående arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet samt angående arbejdsordninger for kvinder og unge, fastsættelse af en bruttomindesteløn for hvert land, ugentlig hviletid, betalt ferie, arbejde under belastende og særligt belastende forhold, erhvervsuddannelse »foruden andre specifikke lovbestemte situationer«, fastslog forfatningsdomstolen, at lovgiver ikke er forfatningsmæssigt forpligtet til at regulere ydelsen af støtte eller godtgørelser ved pensionering, indplacering i reserven, udtræden af tjenesten eller pension.

Angående bestemmelserne i forfatningens artikel 47, stk. 1 og 2, henviste forfatningsdomstolen til sin praksis, ifølge hvilken »fastsættelsen af den levestandard, som kan betragtes som værdig, skal vurderes i det enkelte tilfælde med udgangspunkt i en række konjunkturmæssige faktorer. Landets økonomiske situation, de ressourcer, staten har til at opnå dette mål, samfundets udviklingsniveau, kultur- og civilisationsgraden på et givet tidspunkt samt samfundets organisationsmåder udgør også indikationer, hvortil der skal tages hensyn ved vurderingen af den »værdige« levestandard. Sammenfattende skal vurderingen af, på hvilken måde og i hvilket omfang staten opfylder sin pligt til at sikre en værdig levestandard, henføres til disse faktorer, idet det ikke er muligt at fastsætte en fast og uforanderlig standard«. I lyset af disse overvejelser fandt forfatningsdomstolen, at det ikke kan antages, at de anfægtede lovbestemmelser er til skade for den forfatningsmæssige ret til en værdig levestandard, men snarere indfører en række foranstaltninger, som skal tilpasses de eksisterende socioøkonomiske forhold.

For så vidt angår påberåbelsen af forfatningens artikel 53 erindrede forfatningsdomstolen om sin praksis, ifølge hvilken støtte eller godtgørelser ved



pensionering, indplacering i reserven, udtræden af tjenesten eller pension »udgør ydelser, som tildeles bestemte faggrupper henset til deres specielle status, uden dog at have et forfatningsmæssigt grundlag«, således at det står lovgiver frit for at bestemme indhold, grænser og betingelser for tildelingen heraf samt ligeledes at nedsætte eller ophæve denne, uden at det er fornødent, at betingelserne i forfatningens artikel 53 er opfyldt.

***Praksis fra Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol)***

*Decizia nr. XXIII/2005 privind recursul în interesul legii cu privire la aplicabilitatea [unor dispoziții referitoare la acordarea primei pentru concediul de odihnă] (afgørelse nr. XXIII/2005 i appel i lovens interesse vedrørende anvendelsen [af visse bestemmelser om ydelse af feriebonus],* hvor Înalta Curte de Casație și Justiție (herefter »kassationsdomstolen«) fastslog, dels at suspensionen af udøvelsen af en rettighed ikke er ensbetydende med, at rettigheden er ophævet, dels at det – for at en rettighed, som er blevet fastsat, ikke bliver en simpel pligt uden indhold, reduceret til *nudum ius*, hvilket ville udgøre en uberettiget begrænsning af dens udøvelse – ikke kan antages, at en sådan rettighed ikke har eksisteret i løbet af de to år, hvori dens udøvelse har været suspenderet, men rettigheden ikke var ophævet. Følgelig er det nødvendigt, at indehavere af anerkendte rettigheder ikke er hindret i at nyde godt af disse i løbet af den periode, hvor de er fastsat ved lov. Kassationsdomstolen bemærkede derfor, at retsinstanserne handlede korrekt, da de fastslog, at retten til at anlægge søgsmål vedrørende beregningen og udbetalingen af feriebonus blev erhvervet på den dato, hvor enhver årsag til suspension eller undladelse af at anvende bestemmelserne i den omhandlede artikel ikke længere forelå.

*Decizia nr. 79/2017 a Înaltei Curții de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, cu trimitere la Decizia nr. 16/2015 – ICCJ, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept (afgørelse nr. 79/2017 fra kassationsdomstolen – afdelingen med kompetence til besvarelse af retlige spørgsmål med hensyn til afgørelse nr. 16/2015 – kassationsdomstol, afdelingen med kompetence til besvarelse af retlige spørgsmål),* hvor kassationsdomstolen vurderede spørgsmålet om virkninger af lovgivningsakterne om suspension af den ved artikel 81, stk. 1, i lov nr. 303/2004 indførte rettighed og konstaterede, at disse lovgivningsakter regulerer økonomiske ydelser, angående hvilke kassationsdomstolen på grundlag af identiske ræsonnementer, som kan overføres til andre lovbestemte ydelser til gavn for andre faggrupper, allerede udtalte sig ved afgørelse nr. 16/2015 og nr. 11/2017. Kassationsdomstolen erindrede herefter om sin praksis, ifølge hvilken det fremgår af fortolkningen af de omhandlede lovbestemmelser, at lovgiver ikke ville ophæve de ydelser, som er tildelt bestemte faggrupper, dvs. afskaffe retten til tildeling af støtte/godtgørelser, men alene ville suspendere udøvelsen af denne ret.

*Decizia nr. 5/2018 a Înaltei Curții de Casație și Justiție, Completul competent să judece recursul în interesul legii (afgørelse nr. 5/2018 fra kassationsdomstolen – afdelingen med kompetence til at træffe afgørelse i appel i lovens interesse),* hvor

kassationsdomstolen konstaterede, at de omhandlede rettigheder, inden for rammerne af den gentagne suspension ved lovgivningsakter, som blev fundet forenelige med forfatningen, ikke er indgået i modtagernes formue, eftersom disse rettigheder på sammenhængende vis har haft et abstrakt indhold, idet deres konkrete anerkendelse er betinget af en ny ytring af lovgivers vilje, hvorfor de ikke kan betragtes som ejendom set ud fra dette synspunkt. Der kan heller ikke være tale om en berettiget forventning om reel værdiansættelse af disse rettigheder, så meget desto mere fordi de efterfølgende er blevet ophævet (i øvrigt anerkender lov nr. 24/2000 muligheden for at ophæve bestemmelser, selv om de er suspenderet). Desuden kan det ikke hævdes, at de rettigheder, som følger af bestemmelser, hvis anvendelse er suspenderet, reelt er indgået i de oprindeligt betragtede modtageres formue, i en situation, hvor værdiansættelsen af disse rettigheder er blevet suspenderet gentagne gange, og hvor ingen anden lovbestemmelse eller retsafgørelse har reduceret virkningen af lovgivningsakterne om suspension. Derfor er søgsmål anlagt i løbet af den nævnte suspensionsperiode formuleret for tidligt, fordi rettigheden ikke er eksisterende. For at kunne udøve søgsmålsretten skal den subjektive rettighed, ud over at være anerkendt og beskyttet ved lov, også opfylde betingelsen om at være eksisterende.

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

- 1 Ved stævning indgået til Tribunalul București – Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale (herefter »retten i første instans i Bukarest – ottende afdeling for arbejdsretlige sager og sager vedrørende social sikring«) anlagde QN, RL, VS, JT, AX og MR sag mod appeldomstolen i Bukarest, med påstand om, at den sagsøgte blev tilpligtet at yde erstatning med et beløb svarende til syv månedlige bruttoindplaceringsgodtgørelser i medfør af bestemmelserne i artikel 81, stk. 1, i lov nr. 303/2004, reguleret med inflationstaksten fra den dato, hvor rettigheden blev erhvervet, til datoen for betalingen, og at betale lovbestemte morarenter af det skyldige beløb fra den dato, hvor rettigheden blev erhvervet, dvs. fra datoen for udtrædelsen af tjenesten på grund af pensionering, til datoen for betalingen. Til støtte for deres søgsmål gjorde sagsøgerne i det væsentlige gældende, at de havde gjort tjeneste som dommere, og at de var udtrådt af tjenesten i forbindelse med pensionering.
- 2 Ved civilretlig dom af 9. maj 2023 tog retten i første instans i Bukarest – ottende afdeling for arbejdsretlige sager og sager vedrørende social sikring formalitetsindsigelsen til følge og afviste sagen, fordi den var anlagt for tidligt. Den nævnte ret fandt, at sagsøgerne, som er udtrådt af tjenesten i forbindelse med pensionering, er omfattet af bestemmelserne om suspension vedrørende perioden 2019-2022, henset til datoen for udtrædelsen af tjenesten.
- 3 Eftersom forfatningsdomstolen har fastslået, at »personer, som går på pension, er omfattet af de lovbestemmelser, som er gældende på den dato, hvor retten til pension erhverves, i henhold til princippet *tempus regit actum*«, kan den



udeblevne ydelse i flere på hinanden følgende år af de ovennævnte økonomiske rettigheder ikke anses for at være en begivenhed, som påvirker lovens forudsigelighed. Retten til pension og betingelserne for pension samt de rettigheder, som anerkendes i forbindelse med pensionering, er dem, som gælder på den dato, hvor retten til pension erhverves, og ikke rettighederne ifølge den lovgivning, som var gældende på et tidligere tidspunkt, der ikke har karakter af erhvervet rettighed. På den dato, hvor sagsøgerne gik på pension, og på den dato, hvor de fremsatte krav på den i artikel 81, stk. 1, i lov nr. 303/2004 fastsatte godtgørelse, fandt bestemmelserne i denne lovtekst ikke anvendelse. Under disse omstændigheder kan argumenter, som sigter mod at få fastslået, at den påberåbte rettighed er blevet eksisterende, ikke anses for at være velbegrundede.

- 4 De i sagen påberåbte rettigheder har juridisk karakter af supplerende lønrettigheder, sådan som forfatningsdomstolen har erklæret i sin faste praksis, der også er fremhævet i kassationsdomstolens afgørelse nr. 79/2017. I lyset af, at de påberåbte rettigheder udgør supplerende rettigheder, og ikke grundlæggende rettigheder, som er fastsat og beskyttet i den rumænske forfatning, har foranstaltningen om gentagen suspension af udøvelsen heraf ikke påvirket rettighedens substans.
- 5 Appellanternes argument om, at princippet om lovens forudsigelighed og princippet om lovens forudseelighed er blevet tilsidesat, kan heller ikke tiltrædes, så længe substansen af den af lovgiver anerkendte rettighed ikke er blevet påvirket, men det kun er udøvelsen heraf som er blevet udsat.
- 6 Retten i første instans i Bukarest påpegede desuden, at ophævelsen af den lovtekst, som regulerer retten til godtgørelsen, hvilken rettighed var suspenderet på datoen for ophævelsen, ikke er ensbetydende med, at årsagen til suspensionen ikke længere foreligger. Årsagen til suspensionen ifølge lovdekret nr. 168/2022 foreligger stadig i hele 2023, fordi dette lovdekret trådte i kraft, da lov nr. 303/2004 fortsat var gældende.
- 7 Sagsøgerne har iværksat appel til prøvelse af denne dom og bl.a. gjort gældende, at den manglende anerkendelse af den påberåbte rettighed udgør en krænkelse af ejendomsretten, fordi dommeres og anklageres lønrettigheder under hensyntagen til dommernes uafhængighed kun må nedsættes eller suspenderes i de lovbestemte tilfælde.

#### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 8 Ifølge sagsøgerne, nu appellanter, har den i artikel 81, stk. 1, i lov nr. 303/2004 fastsatte rettighed juridisk karakter af lønrettighed; selv hvis udøvelsen af denne rettighed har været suspenderet i 12 år, udgør den godtgørelse, som ydes i forbindelse med pensionering, en form for ejendom som omhandlet i artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, hvorfor den manglende anerkendelse af den påberåbte rettighed er ensbetydende med en

krænkelser af ejendomsretten. Fra ikrafttrædelsen af lov nr. 303/2004 og indtil den første suspension i 2010 af bestemmelserne i artikel 81, dvs. i en periode på ca. seks år, blev den påberåbte godtgørelse ydet til alle personer, som havde ret dertil, og efterfølgende er det ikke rettighedens substans, men kun udøvelsen heraf, der er blevet påvirket.

- 9 Appellanterne har også nævnt, at den omhandlede rettighed hænger sammen med dommernes forfatningsmæssige status, som er reguleret ved organisk lov, idet denne rettighed udgør et gratiale for 20 års uafbrudt anciennitet i retsvæsenet. Den tilsvarende rettighed er anerkendt henset til den erhvervsmæssige loyalitet, de ringe vilkår, de risici, de forbud og de uforeneligheder, som følger af dommernes status, og som de påtager sig i løbet af deres karriere. I denne forbindelse har appellanterne påberåbt sig bestemmelserne i artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Union og har i enighed anmodet om, at sagen forelægges Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse.
- 10 I appelskriftet har appellanterne anført, at afgørelsen om at afvise en sag, fordi den er anlagt for tidligt – med den begrundelse, at de påberåbte rettigheder ikke eksisterede på den dato, hvor retten til pension blev erhvervet, men eksisterede i lovgivningen på et tidligere tidspunkt, og derfor ikke havde karakter af erhvervet rettighed – ikke alene er ugrundet og retsstridig, men også ulogisk, fordi det ikke kan hævdes, at kravet på en rettighed, som ikke længere eksisterer, er fremsat for tidligt. Foranstaltningen om lovbestemt suspension af ydelsen af den i artikel 81, stk. 1, i lov nr. 303/2004 fastsatte godtgørelse var ikke forudsigelig og kan ikke anses for at være forudsigelig, alene fordi de efterfølgende lovdekreter, som har indført suspensionen, ikke har påvirket substansen af den af lovgiver anerkendte rettighed, men kun udsat udøvelsen heraf.
- 11 I den foreliggende situation er lovgivningens stabilitet, sikkerhed og sammenhæng – som med rimelighed er ønskede – blevet forringet. Således er artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder blevet tilsidesat. I begrundelsen for de efterfølgende lovgivningsakter om suspension anføres i det væsentlige, at den manglende hastvedtagelse af de foreslåede skatteretlige og budgetmæssige foranstaltninger ville have en yderligere indvirkning på underskuddet i det almindelige konsoliderede budget og herved betydeligt ville forringe holdbarheden af de offentlige finanser. For så vidt angår sikringen af statsbudgettets holdbarhed fordrer kravet om proportionalitet en tilstrækkelig begrundelse med hensyn til de anvendte midler, men også at staten intervenserer på passende tidspunkter, på egnede vis og med maksimal sammenhæng.
- 12 Usikkerheden, hvad enten den er lovgivningsmæssig, administrativ eller resultatet af myndighedernes praksis, er et element, som skal tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af statens adfærd, når det efterprøves, om et indgreb er forholdsmæssigt, med henblik på at afgøre, på hvilken måde og i hvilket omfang udøvelsen af den rettighed, som er forringet af det anfægtede indgreb, er blevet begrænset.

- 13 Appellanterne har også påberåbt sig forskelsbehandling i forhold til dommere ved den rumænske forfatningsdomstol, idet de har konstateret, at visse personkategorier er blevet behandlet gunstigere, uden nogen objektiv og rimelig begrundelse, fordi de ikke var genstand for virkningerne af suspensionen af betalingen af den omtvistede godtgørelse.
- 14 Den omhandlede godtgørelse ydes kun på grundlag af dommernes tjeneste i en given tidsperiode, og ikke på basis af andre overvejelser. Med start fra lovdekret nr. 83/2014, som har indført en enkelt undtagelse (en dommers død, hvor godtgørelsen ydes dommerens ægtefælle og børn med krav på forsørgelse), synes lovgiver endog at have ændret det formål, som er blevet taget i betragtning, da dette gratiale er blevet indført, eftersom godtgørelsen er blevet omdannet fra en accessorisk rettighed inden for arbejdsforholdet til en efterladtepension, på trods af, at det drejer sig om forskellige retsinstitutter, som retligt reguleres forskelligt.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 15 Appeldomstolen i Bukarest finder, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er relevant i den foreliggende sag. Appeldomstolen i Bukarest har endvidere anført Domstolens praksis, ifølge hvilken 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 (dom af 27.2.2018, C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, EU:C:2018:117, præmis 30-37 og 42-46).
- 16 I lighed med den faktiske situation, der gav anledning til dommen i sagen Associação Sindical dos Juizes Portugueses, er de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger vedrørende nedsættelse af lønnen blevet vedtaget under hensyn til forpligtelser forbundet med nedbringelse af den rumænske stats uforholdsmæssigt store budgetunderskud og med henblik på at opnå finansiel støtte fra EU. Endvidere angiver flere forarbejder til de lovdekreter, hvormed den efterfølgende suspension af udbetalingen af godtgørelsen er blevet indført, udtrykkeligt, at der er taget hensyn til, at manglende hastevetagelse af disse foranstaltninger ville medføre, at underskuddet ville overstige tærsklen på 3% af bruttonationalproduktet som fastsat i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, hvorfor Europa-Kommissionen ville indlede proceduren vedrørende uforholdsmæssigt stort underskud, og denne omstændighed understøtter relevansen af EU-retten i den foreliggende sag.
- 17 Lov nr. 303/2022 om dommeres og anklageres status, som har været i kraft siden den 16. december 2022, bestemmer, at lov nr. 303/2004 ophæves på datoen for den førstnævnte lovs ikrafttrædelse. Følgelig er artikel 81, stk. 1, i lov nr. 303/2004, efter at den ikke blev anvendt i perioden 2010-2022, blevet ophævet med virkning fra den 16. december 2022.
- 18 På trods af, at den rumænske forfatningsdomstol har erklæret, at godtgørelser ved pensionering ikke hører ind under de grundlæggende rettigheder, således at det

står lovgiver frit for at bestemme indhold, grænser og betingelser for ydelsen heraf samt at nedsætte eller endog ophæve ydelsen heraf, rejses hvad angår dommere og anklagere spørgsmålet om kränkelsen af deres uafhængighed som følge af den lange suspension af disse rettigheder, efterfulgt af deres ophævelse.

- 19 I henhold til forfatningens artikel 125 er de af Rumæniens præsident udpegede dommere uafsættelige; forslag til udpegning samt forfremmelse og overflytning af dommere og sanktioner over for dommere henhører under Consiliul Superior al Magistraturii (det øverste råd for retsvæsenet) kompetence, og dommerhvervet er uforeneligt med ethvert andet offentligt hverv og arbejde i den private sektor, undtaget undervisning ved højere videregående uddannelsesinstitutioner.
- 20 I praksis fra både den rumænske forfatningsdomstol og forfatningsdomstolene i andre lande er det blevet erklæret, at dommernes finansielle stabilitet udgør en af garantierne for retsvæsenets uafhængighed.
- 21 Princippet om retsvæsenets uafhængighed kan ikke begrænses til kun at omfatte dommernes aflønning (som omfatter såvel løn som pension), fordi dette princip indbefatter en række garantier, herunder dommernes status (vilkår for adgang til hvervet, procedure vedrørende udpegning, solide garantier for gennemsigtigheden af de procedurer, hvorved dommerne udpeges, forfremmelse og overflytning, suspension og udtræden af tjenesten), stabilitet eller uafsættelighed, finansielle garantier, dommernes administrative selvstændighed samt den dømmende magts uafhængighed af statens øvrige magter. Retsvæsenets uafhængighed omfatter i øvrigt dommernes finansielle sikkerhed, hvilket også forudsætter sikringen af en social garanti. Dommernes finansielle stabilitet (herunder en løn, der er passende i forhold til betydningen af det hverv, som dommere udfører) udgør en af garantierne for retsvæsenets uafhængighed. Artikel 19 TEU konkretiserer retsstatsprincippet, som er fastsat i artikel 2 TEU. I denne sammenhæng finder appeldomstolen i Bukarest – syvende afdeling det nødvendigt at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse.