

Sag C-41/23**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

26. januar 2023

Forelæggende ret:

Consiglio di Stato (Italien)

Afgørelse af:

26. januar 2023

Sagsøgere i første instans, nu appellanter:

AV

BT

CV

DW

Sagsøgt i første instans, nu indstævnt:

Ministero della Giustizia

Hovedsagens genstand

Anerkendelse af, at appellanterne, som er honorære dommere, har (1) ret til et tidsubegrænset ansættelsesforhold med den offentlige forvaltning, nærmere bestemt justitsministeriet, med samme økonomiske og retlige vilkår som fastansatte dommere, gennem stabilisering i ansættelsen som professionelle dommere på grundlag af deres respektive anciennitet, (2) ret til en løn på daglig basis, som står i forhold til den, som udbetales til fastansatte dommere, beregnet fra den dato, hvorpå hver enkelt appellants arbejdsforhold som honorær dommer blev indgået, indtil datoen for omdannelsen til et tidsubegrænset ansættelsesforhold på fuld tid, og (3) ret til den samme bistandsydelse og sociale sikring som fastansatte dommere, idet karriereforløbet og alle økonomiske og lovmæssige fordele opgøres på grundlag af ancienniteten med hensyn til perioden

inden fastansættelsen, eller (4) subsidiært ret til erstatning for tab som følge af misbrug af lovbestemte forlængelser af ansættelsesforholdet.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkningen af Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT 1999, L 175, s. 43)

Fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (EUT 2003, L 299, s. 9)

Præjudicielle spørgsmål

1) Skal artikel 7 i direktiv 2003/88 og § 4 i rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som ikke fastsætter, at honorære byretsdommere og honorære anklagere har ret til vederlag i ferieperioden og til den lovpligtige sociale sikring og forsikring mod ulykker og erhvervssygdomme?

2) Skal § 5 i rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter honorære dommers tidsbegrænsede arbejdsforhold, som kvalificeres som et tjenesteforhold og ikke som en offentlig ansættelse, og som er omfattet af en ordning, ifølge hvilken erhvervet tildeles ved et udnævnelsesdokument og efterfølgende kun må forlænges en enkelt gang, kan blive genstand for flere forlængelser ved nationale love, uden effektive og afskrækkende sanktioner og uden mulighed for, at disse arbejdsforhold omdannes til en tidsbegrænset offentlig ansættelse, i en faktisk situation, som kan have medført gunstige kompenserende virkninger i modtagernes retsstilling, idet disses erhverv er blevet forlænget i det væsentlige automatisk i en yderligere periode?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 7 i direktiv 2003/88

§§ 4 og 5 i den rammeaftale, som findes i bilaget til direktiv 1999/70

Anførte nationale forskrifter

Forfatningen, artikel 102 og 106

Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario (kongeligt dekret nr. 12 af 30.1.1941 om domstolene)

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 (dekret fra republikkens præsident nr. 487 af 9.5.1994 om bestemmelser vedrørende adgang til beskæftigelse i den offentlige forvaltning, regler for gennemførelse af udvælgelsesprøver og centraliserede udvælgelsesprøver samt regler for andre former for offentlig beskæftigelse)

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 (lovdekret nr. 273 af 28.7.1989, Gennemførelses-, koordinerings- og overgangsbestemmelser for dekret fra republikkens præsident nr. 449 af 22.9.1988 om bestemmelser for retsvæsenets tilpasning til nye straffesager og straffesager mod mindreårige tiltalte)

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (lovdekret nr. 165 af 30.3.2001, Almindelige regler vedrørende ansættelsesforholdene i den offentlige forvaltning)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 De fire appellanter har i flere år udøvet erhvervet som honorære dommere (honorære byretsdommere eller honorære anklagere hos anklagemyndigheden). Dette erhverv blev indledningsvis tildelt i form af tidsbegrænsede kontrakter ved beslutning fra Consiglio superiore della magistratura (det øverste råd for retsvæsenet) og ministerielt dekret fra Ministro della Giustizia (justitsministeren) og er efterfølgende gentagne gange blevet forlænget hvert tredje år. Da appellanterne anlagde sag, havde de optjent en anciennitet på henholdsvis 21 år og to måneder, 17 år og seks måneder, 18 år og 17 år og fire måneder. Alle appellanter er fortsat i tjeneste.
- 2 Ifølge appellanterne er de gentagne forlængelser af deres tidsbegrænsede arbejdsforhold i strid med flere bestemmelser i EU-retten, navnlig §§ 4 og 5 i den rammeaftale, som findes i bilaget til direktiv 1999/70, samt artikel 7 i direktiv 2003/88.
- 3 Den 23. marts 2016 anlagde appellanterne sag ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, herefter »TAR Lazio«) med påstand om anerkendelse af, at de har ret til et tidsbegrænset ansættelsesforhold med den offentlige forvaltning, med alt hvad heraf følger af fordele i form af aflønning, bistandsydelse og social sikring. Subsidiært nedlagde appellanterne påstand om erstatning for tab som følge af misbrug af forlængelser af arbejdsforholdet.

- 4 Ved dom af 1. september 2021 tog TAR Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) ikke sagen til følge.
- 5 Appellanterne har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), som er den forelæggende ret. Blandt anbringenderne har appellanterne gjort gældende, at TAR Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) begik fejl, da den fandt, at de rejste spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten ikke var relevante.
- 6 I hovedsagen har AV og BT indgivet en klage til sagsakterne, som de indgav i 2015 til Europa-Kommissionen, og som blev registreret ved sag 7779/15/EMPL, og hvormed de anmodede Kommissionen om at vurdere, hvorvidt honorære dommers retlige og økonomiske stilling var i overensstemmelse med EU-retten. Det fremgår af det svar, som disse appellanter modtog fra Kommissionen, at »den nationale lovgivning og den nationale praksis vedrørende honorære dommere rejser et spørgsmål om forenelighed med §§ 4 og 5 i den rammeaftale, som findes i bilaget til direktiv [1999/70], og med retten til årlig betalt ferie i medfør af artikel 7 i direktiv [2003/88]«.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 7 Appellanterne har nedlagt påstand om, at deres økonomiske og retlige behandling sidestilles med professionelle ordinære dommers. De har endvidere nedlagt påstand om, at deres arbejdsforhold stabiliseres, og har gjort gældende at have lidt tab som følge af ulovlig og gentaget forlængelse af udnævnelsesdekreter.
- 8 Ifølge indstævnte Ministero della Giustizia kan professionelle dommers retlige og økonomiske stilling ikke automatisk udvides til at omfatte honorære dommere, idet professionelle dommere udfører retlige opgaver som deres eneste arbejde, mens honorære dommere udfører disse opgaver i kombination med andet erhverv. Endvidere har erhvervet som honorær dommer en ufravigeligt midlertidig karakter, udøves på en måde, som gør det muligt at kombinere det med udførelsen af andet lønarbejde eller udøvelsen af andet erhverv, og giver ikke anledning til en offentlig ansættelse.
- 9 Dette synspunkt er konstant blevet tiltrådt også i praksis ved Corte di Cassazione (kassationsdomstol).

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 10 Den forelæggende ret har først og fremmest redegjort for den relevante italienske lovgivning.
- 11 Forfatningens artikel 106 bestemmer, efter at have fastsat princippet om, at »[u]dnævnelse af dommere sker efter udvælgelsesprøve«, at »[l]oven om

domstolene kan fastsætte nærmere betingelser om udnævnelse, eventuelt efter valg, af honorære dommere for alle opgaver, der tildeles enkeltdommere«.

- 12 I denne forbindelse indeholdt kongeligt dekret nr. 12 af 30. januar 1941 om domstolene, i den affattelse, der finder anvendelse på hovedsagens omstændigheder, nogle bestemmelser, som regulerede dels udnævnelsen af honorære dommere, der i modsætning til ordinære dommere ikke udnævnes efter udvælgelsesprøve, dels udførelsen af deres opgaver samt deres retlige og økonomiske behandling.
- 13 Nærmere bestemt foreskrev dette kongelige dekrets artikel 42b, at »[h]onorære byretsdommere udnævnes med dekret fra justitsministeren i overensstemmelse med beslutning fra det øverste råd for retsvæsenet«.
- 14 Samme kongelige dekrets artikel 42c bestemte, at »[a]dvokater og praktiserende advokater, som kan føre sager, ikke må udøve advokaterhvervet ved domstolene i retskredsen for den ret, hvor de udøver erhverv som honorær dommer, og ikke må repræsentere eller forsvare parterne i senere faser af sager, der er blevet behandlet af de samme domstole«.
- 15 I overensstemmelse med samme kongelige dekrets artikel 42d »[u]dnævnes honorære byretsdommere for en treårsperiode. Ved periodens udløb kan udnævnelsen forlænges, men kun en enkelt gang«.
- 16 Afslutningsvis bestemte dette kongelige dekrets artikel 42f, at »[...] honorære dommere kun har ret til vederlag og andre rettigheder, som udtrykkeligt er fastsat i loven med særlig henvisning til det honorære tjenesteforhold«.
- 17 Hvad angår honorære anklagere bestemte dette kongeligt dekrets artikel 71, at disse »udnævnes efter samme regler som honorære byretsdommere«.
- 18 Sammenfattende bestemmer den gældende lovgivning med hensyn til kompetencen, at honorære dommere kun kan tildeles civil- eller strafferetlige sager af ringere betydning, og med hensyn til vederlag, at de modtager en godtgørelse på daglig basis, som står i forhold til bl.a. antallet af afholdte retsmøder eller arbejdstimer.
- 19 Den forelæggende ret har endvidere erindret om Domstolens dom af 16. juli 2020, UX (C-658/18, EU:C:2020:572), vedrørende italienske fredsdommers juridiske og økonomiske status, og af 7. april 2022, PG (C-236/20, EU:C:2022:263), vedrørende den italienske stats ansvar for den manglende anerkendelse af, at fredsdommere har ret til betalt ferie.
- 20 Den forelæggende ret finder, at disse domme også er relevante for hovedsagen, henset til den fælles honorære karakter af de opgaver, som udføres af fredsdommere, honorære byretsdommere og honorære anklagere.

- 21 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at ifølge den nationale lovgivning, som fortolket i praksis ved både Corte costituzionale (forfatningsdomstol) og Corte di Cassazione (kassationsdomstol), kan professionelle dommeres retlige og økonomiske stilling ikke automatisk udvides til at omfatte honorære dommere, idet professionelle dommere udfører retlige opgaver som deres eneste arbejde, mens honorære dommere udfører disse opgaver i kombination med andet erhverv.
- 22 Erhvervet som honorær dommer er desuden – i modsætning til situationen for professionelle dommere – af midlertidig karakter, udøves på en måde, som gør det muligt at kombinere det med udførelsen af andet lønarbejde eller udøvelsen af andet erhverv, og giver ikke anledning til en offentlig ansættelse.
- 23 Ud over de anderledes ansættelsesregler samt den ikke-eksklusive og midlertidige karakter af de udførte retlige opgaver er den forskellige behandling knyttet til den tidsbegrænsede varighed af tjenesteforholdet, til de forskellige lovbestemte begrænsninger vedrørende tvisternes art og kompleksiteten af de behandlede sager samt til den heraf følgende anderledes vederlagsordning (i form af godtgørelse, og ikke i form af løn).
- 24 Denne forskellige behandling er følgelig ikke diskriminerende, men begrundet i selvstændige og objektive forhold.
- 25 Den nationale lovgivning sonderer nemlig mellem arbejdsforhold og tjenesteforhold, hvor det første begreb vedrører oprettelsen af en offentlig ansættelse (tidsubegrænset, tidsbegrænset eller på deltid), mens der ved det andet begreb opfattes tildelingen af et erhverv på grundlag af en lovbestemmelse eller ved en retsakt fra den offentlige forvaltning, uden at dette nødvendigvis bevirker indgåelsen af et arbejdsforhold.
- 26 Mens offentligt ansatte, herunder professionelle dommere, indgår begge retsforhold med den offentlige forvaltning, indgår honorære dommere alene tjenesteforholdet med den offentlige forvaltning.
- 27 Dette afspejles også i ordlyden af det ovennævnte kongelige dekrets artikel 4, som understreget af den forelæggende ret, ifølge hvilken professionelle dommere »udgør« retsvæsenet, hvorimod honorære dommere »indgår i« det.
- 28 Anvendelsen af disse forskellige termer er hverken et mål i sig selv eller tilfældig, men udtrykker på det materielle plan, endog før det retlige plan, de grunde, af hvilke der er tale om to forskellige kategorier med anderledes retlig og økonomisk status, som ikke kan sammenlignes indbyrdes.
- 29 De retlige opgaver ved almindelige domstole må kun udføres af professionelle dommere, hvorimod honorære dommere kun må udføre disse, når professionelle dommere er forhindret heri, eller i mangel af de sidstnævnte.
- 30 Den omstændighed, at honorære dommere har forpligtelser, der ligner de professionelle dommeres, er kun en konsekvens af det udøvede erhverv, fordi

retlige opgaver skal være kendetegnet ved de samme garantier uafhængigt af statussen af den dommer, som udfører dem.

- 31 Det drejer sig derfor om en kun funktionel udvidelse af forpligtelser, som tjener til at sikre overholdelsen af de principper om upartiskhed og uafhængighed, som skal kendetegne udførelsen af enhver retlig opgave.
- 32 Med hensyn til det af honorære fredsdommere reelt udøvede erhverv fastslog Corte costituzionale (forfatningsdomstol) i dom nr. 267/2020 af 9. december 2020, at denne kategori har ret til godtgørelse af eventuelt afholdte juridiske udgifter, med den begrundelse, at denne fordel »ikke berører arbejdsforholdet [...], men tjenesteforholdet«, og at »[h]enset til, at den dømmende virksomhed er identisk, og at den har primær betydning i den forfatningsmæssige ramme, er det urimeligt, at loven kun anerkender professionelle dommere, og ikke også fredsdommere, godtgørelse af juridiske udgifter, mens det med hensyn til begge kategorier i lige stort omfang er nødvendigt at sikre, at de udfører deres opgaver ubekymret og upartisk, uden at være underkastet økonomiske risici knyttet til eventuelle og endog ugrundede sager vedrørende ansvar«.
- 33 På ovenstående baggrund finder den forelæggende ret, at den forskellige retlige og økonomiske behandling af honorære dommere i forhold til professionelle ordinære dommere: i) opfylder objektive og gennemsigtige krav samt er begrundet i, at der foreligger præcise og konkrete elementer, som kendetegner de to kategoriers arbejdsvilkår, ii) opfylder et reelt behov henset til karakteren, kvaliteten og kvantiteten, herunder udtrykt i antallet af timer, af de udførte retlige opgaver, de specifikke opgaver, som dommerne får ansvar for, og den forskellige kvalifikation, som er påkrævet for at udføre disse opgaver, iii) er egnet til medlemsstatens forfølgelse af et lovligt socialpolitisk formål, på en forholdsmæssig måde og inden for grænserne for, hvad der er strengt nødvendigt med henblik på at nå netop dette formål, og iv) ikke sigter mod at pålægge ringere eller diskriminerende arbejdsvilkår.
- 34 Den forelæggende ret er derfor af den opfattelse, at betingelserne for at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse angående de første to påstande nedlagt af appellanterne (retten til et tidsubegrænset ansættelsesforhold og retten til en løn på daglig basis, som står i forhold til den, som udbetales til professionelle dommere) ikke er opfyldt, idet disse påstande ikke har relevans.
- 35 Den forelæggende ret nærer imidlertid tvivl om, hvorvidt den nationale lovgivning med hensyn til arbejdsvilkår er forenelig med EU-retten for så vidt angår den del, hvor den helt udelukker honorære dommere fra enhver ret til betalt ferie og alle former for bistandsydelser og social sikring (det første præjudicielle spørgsmål).
- 36 I denne henseende har den forelæggende ret henvist dels til den ovenfor i præmis 19 nævnte praksis fra Domstolen, dels til den omstændighed, at de af hovedsagen omfattede bestemmelser blev ophævet ved 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 (lovdekret nr. 116 af 13.7.2017, Organisk ændring af det honorære retsvæsen og andre bestemmelser vedrørende fredsdommere samt den overgangsordning, der finder anvendelse på honorære dommere i aktiv tjeneste, til gennemførelse af lov nr. 57 af 28.4.2016).

- 37 Dette lovdekret giver honorære dommere bistandsydelse og social sikring, idet det fastsætter, at de har ret til vederlag i ferieperioden og til den lovpligtige sociale sikring og forsikring mod ulykker og erhvervs sygdomme. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at dette lovdekret kan have indført en gyldig fremadrettet afhjælpning af et reelt, ugrundet, urimeligt og uforholdsmæssigt kritisk element i den lovgivning, som ratione temporis fortsat omfatter hovedsagen.
- 38 Endvidere kan bestemmelserne i dette lovdekret faktisk ifølge den forelæggende ret anvendes analogt i hovedsagen.
- 39 Afslutningsvis nærer den forelæggende ret tvivl om, hvorvidt den nationale lovgivning angående antallet af efterfølgende fornyelser er forenelig med EU-retten, når henses til, (i) at det arbejdsforhold, som honorære dommer indgår med justitsministeriet, er et tidsbegrænset forhold, som kvalificeres som et tjenesteforhold, og ikke som en offentlig ansættelse, og som er omfattet af en ordning, ifølge hvilken erhvervet tildeles ved et udnævnelsesdokument og efterfølgende kun må forlænges en enkelt gang, og (ii) at den offentlige forvaltning ikke kan blive genstand for forebyggende foranstaltninger med afskrækkende virkning eller effektive sanktioner, og det desuden er udelukket, at tjenesteforholdet kan omdannes til en tidsbegrænset offentlig ansættelse (det andet præjudicielle spørgsmål).
- 40 Denne tvivl vedrører bl.a. de grunde, som den nationale lovgiver har anført til støtte for de gentagne forlængelser af erhvervet, og som fokuserer på behovet for at afvente en organisk ændring af det honorære retsvæsen og i mellemtiden at sikre kontinuiteten i retsvæsenets funktion. Den forelæggende ret spørger sig, om disse grunde kan betragtes som objektive og gennemsigtige krav, der henhører under medlemsstaternes skønsmargen ved forfølgelsen af socialpolitiske formål og kan begrunde anvendelsen af instrumentet i form af forlængelse.
- 41 Den forelæggende ret har afslutningsvis understreget, at den faktiske situation, som anvendelsen af den gældende lovgivning kan medføre for honorære dommere, også kan have givet anledning til gunstige kompenserende virkninger i deres retsstilling, idet disses erhverv er blevet forlænget i det væsentlige automatisk over tid.