

## Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-374/23 – 1

Zaak C-374/23 [Adoreikè] <sup>1</sup>

### Verzoek om een prejudiciële beslissing

**Datum van indiening:**

13 juni 2023

**Verwijzende rechter:**

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litouwen)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

1 juni 2023

**Verzoekers:**

SR

RB

**Verweerder:**

Republiek Litouwen

---

**[omissis] VILNIAUS APYGARDOS ADMINISTRACINIS TEISMAS  
(BESTUURSRECHTER IN EERSTE AANLEG VILNIUS, LITOUWEN)**

### BESLISSING

[omissis] 1 juni 2023

[omissis] De rechter van de bestuursrechtbank in eerste aanleg Vilnius [omissis]  
[samenstelling van de rechtbank],

<sup>1</sup> Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

heeft in de schriftelijke procedure van de administratieve zaak betreffende het door verzoekers SR en RB tegen verweerder ingestelde beroep [omissis] tot vergoeding van schade die door handelingen van de staat is veroorzaakt,

het volgende vastgesteld:

Verzoekers SR en RB, rechters bij de bestuursrechtbank in eerste aanleg [Vilnius], [omissis] vorderen van de Republiek Litouwen vergoeding van schade ten bedrage van respectievelijk 74 286,09 EUR en 95 620,17 EUR.

Verzoekers vorderen van de staat Litouwen vergoeding van schade, onder meer omdat de hoogte van hun bezoldiging afhangt van de politieke wil van de uitvoerende en wetgevende machten, hetgeen niet alleen onverenigbaar is met het in artikel 109, lid 2, van de grondwet van de Republiek Litouwen verankerde beginsel van de onafhankelijkheid van rechters, maar ook met de internationale verplichtingen van de Republiek Litouwen.

De vertegenwoordigers [omissis] van verweerder [omissis] geven in hun gemeenschappelijk verweer aan, dat zij zich verzetten tegen de vordering van verzoekers. In wezen verwijzen zij naar de volgende argumenten: (1) er is niet voldaan aan de voorwaarden voor aansprakelijkheid van de staat op grond van artikel 6.271 van de grondwet van de Republiek Litouwen; (2) er is geen sprake van zodanige nalatigheid van de staat dat dit leidt tot aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad; (3) het is het grondwettelijke recht en de plicht van de regering om de staatsbegroting op te stellen en de hoogte van de bezoldiging van ambtenaren en overheidspersoneel te begroten; (4) het basistarief [van bezoldiging] voor overheidspersoneel wordt jaarlijks vastgesteld in het licht van de financiële middelen en toezeggingen van de staat en de staat had het basistarief [van bezoldiging] niet nog sneller kunnen verhogen dan hij heeft gedaan; ([5]) van 2018 tot 2023 is het basistarief voortdurend gestegen in het licht van de actuele economische en sociale situatie, de aangegane verplichtingen van de staat en de verwachte beschikbare financiële middelen; ([6]) het basistarief is ook van directe economische invloed op de private sector en op het nationale gemiddelde salaris; ([7]) de stijging van het basistarief heeft ook aanmerkelijke invloed op de groei van het salarisfonds voor de rechterlijke macht; ([8]) de vaststelling van het systeem voor de bezoldiging van rechters valt onder de uitsluitende grondwettelijke discretionaire bevoegdheid van de staat en zijn instellingen.

Overeenkomstig artikel 3 van de Lietuvos Respublikos teisėjų darbo apmokėjimo įstatymas (wet van de Republiek Litouwen inzake de bezoldiging van rechters; hierna: „LRJ”) dient het door de Lietuvos Respublikos Seimas (parlement van de Republiek Litouwen; hierna: „parlement”) op voorstel van de Lietuvos Respublikos Vyriausybė (regering van de Republiek Litouwen; hierna: „regering”) voor een bepaald jaar vastgestelde basistarief (hierna: „basistarief”) voor het salaris (bezoldiging) van staatspolitici, rechters, overheidsambtenaren, ambtenaren en werknemers van de door de staat en de gemeenten van de Republiek Litouwen gefinancierde instellingen te worden gebruikt voor de

berekening van de bezoldiging van rechters. Het basistarief wordt vastgesteld met inachtnaam van het gemiddelde jaarlijkse inflatiepercentage van het voorgaande jaar (berekend aan de hand van de nationale index voor consumptieprijzen), de hoogte van het maandelijkse minimumloon en de invloed van andere factoren op de hoogte en de ontwikkeling van het gemiddelde loon in de overheidssector. Volgens artikel 4, [lid 2] van de LRJ bestaat de bezoldiging van de rechters van de gewone en de gespecialiseerde rechtbanken uit: (1) een salaris; (2) een toelage voor anciënniteit bij de Litouwse Staat; (3) een vergoeding voor werk- en beschikbaarheid op rust- en feestdagen en voor vervanging; en (4) een bonus voor een stijging van de werklast.

Conform hoofdstuk II van de bijlage bij de LRJ is de coëfficiënt voor het salaris van een rechter bij een regionale rechtbank 17,2. De coëfficiënt is door de Lietuvos Respublikos teisėjų atlyginimų įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymas Nr. XI-235 (wet nr. XI-235 tot wijziging van de LRJ) van 28 april 2009 (die op 1 oktober 2013 in werking trad) vastgesteld en is sinds 1 oktober 2013 niet meer gewijzigd, behalve voor rechters van districtsrechtbanken. Het salaris van de rechters van de algemene rechtbanken en gespecialiseerde regionale rechtbanken wordt berekend door de in de bijlage bij de LRJ vermelde salariscoëfficiënt (17,2) te vermenigvuldigen met het basistarief van 181 EUR in 2022 en 186 EUR in 2023.

De bezoldiging van de rechters van de regionale rechtbanken (exclusief anciënniteitstoelage) bedroeg 2 440,85 EUR (bruto) in 2008 en 2 362 EUR (bruto) in 2021, exclusief de anciënniteitstoelage, waarbij de belastinghervorming van 2019 (coëfficiënt van 17,2 x basistarief van 177 [EUR] / 1,289 fiscale wijziging) in aanmerking is genomen. Hoewel de bezoldiging van rechters over die periode van 13 jaar met ongeveer 8 % lijkt te zijn gestegen, is de bezoldiging van rechters in werkelijkheid dus alleen al vanwege de fiscale wijzigingen nominaal met 3,2 % gedaald en vanaf eind 2021 komt zij dichtbij het nationale gemiddelde salaris: in het eerste kwartaal van 2022 bedroeg het nationale gemiddelde maandsalaris in het land [omissis] 1 729,90 euro (bruto) en het gemiddelde maandsalaris van een rechter 3 113,20 euro (bruto). Er zij op gewezen dat de rechters, die een bezoldiging ontvangen tegen het bovengenoemde tarief, aan bijzonder strenge eisen moeten voldoen: (1) het vereiste een onberispelijke reputatie te hebben, (2) het vereiste om voor hetzelfde salaris te werken los van de werkbelasting (werktijden van rechters worden daartoe niet aangepast), (3) specifieke gezondheidseisen, (4) het vereiste om geen ander werk te doen, met uitzondering van onderwijs en creatief werk (non-concurrentievereiste, artikel 113 van de grondwet), (5) het vereiste om te kunnen werken met gegevens die staatsgeheimen betreffen, (6) beperkingen van het recht op meningsuiting, enzovoort.

Er zij op gewezen dat de bij besluit nr. 1R-85 van de Lietuvos Respublikos teisingumo ministras (minister van Justitie van de Republiek Litouwen) van 2 april 2004 en bij besluit van de Lietuvos advokatų taryba (Litouwse orde van advocaten) van 26 maart 2004 goedgekeurde en in punt 7 van de Rekomendacijos dėl civilinės bylosės priteistino užmokesčio už advokato ar advokato padėjėjo

teikiama pagalba maksimalaus dydžio [Aanbevelingen betreffende het maximumbedrag van het honorarium voor bijstand door een advocaat (advokatas) of advocaat-stagiair dat in burgerlijke zaken mag worden toegekend, hierna: „aanbevelingen”] aanbevolen maximumbedragen voor de honoraria voor door een advocaat in burgerlijke zaken verleende juridische diensten worden berekend door toepassing van de vastgestelde coëfficiënten. Deze zijn gebaseerd op het gemiddelde bruto maandsalaris [omissis] in de nationale economie in het kwartaal voorafgaand aan het voorgaande kwartaal, zoals gepubliceerd door het Lietuvos statistikos departamentas (Litouwse bureau voor de statistiek). Het aanbevolen tarief voor de kosten per uur juridisch advies, vertegenwoordiging in rechte, voorbereiding van een terechtzitting of voorlopige zitting, deelname aan onderhandelingen over een schikkingsovereenkomst of vertegenwoordiging van een persoon bij een instantie voor precontentieuze geschillenbeslechting, indien hetzelfde geschil later voor een rechter wordt gebracht, bedraagt volgens punt 8.19 van de aanbevelingen 0,1. Het aanbevolen bedrag per werkuur van een advocaat bedraagt dus 179,90 EUR (1 799 x 0,1), terwijl het bruto-uurloon van een regionale rechter zonder de anciënniteitstoelage, ongeveer 20 EUR bedraagt en het dagloon neerkomt op 159,66 EUR (3 199,20 / 20 werkdagen). Op grond van deze bepalingen neemt de staat, die eveneens partij is bij de procedure, het standpunt in dat het minimum uurloon van een advocaat passend en redelijk is. Derhalve is de aan rechters betaalde bezoldiging discriminerend voor rechters ten opzichte van advocaten in vergelijkbare beroepen, hetgeen in strijd is met artikelen 29 en 48 van de grondwet, die met betrekking tot mensenrechten een verplichting inhouden om non-discriminatie en gelijke behandeling (de verplichting van de staat om voor rechters voor soortgelijk werk een vergelijkbaar systeem van bezoldiging vast te stellen) te garanderen en artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: „VEU”).

Verzoekers in de onderhavige zaak stellen dat de staat aansprakelijk is en vorderen vergoeding van de schade die de staat heeft veroorzaakt wegens nalatigheid, aangezien er geen juridisch mechanisme bestaat dat een rechterlijke instantie of een rechter in gang kan zetten om de uitvoerende en wetgevende macht ertoe te bewegen een bezoldiging in te voeren die in verhouding staat tot de waardigheid, de verantwoordelijkheid en de strikte beperkingen, onder meer op het verrichten van ander werk, die kleven aan het ambt van rechter.

Het feit dat het basistarief niet zou mogen afhangen van de politieke wil van het parlement of van de regering, maar van nationale economische indicatoren, is door de regering zelf impliciet erkend toen zij is begonnen met de uitvoering van het regeringsprogramma, dat is goedgekeurd bij resolutie nr. XIV-72 van het parlement van de Republiek Litouwen van 11 december 2020 – de hervorming van de overheidsdienst is ingezet om ervoor zorgen dat de bezoldiging van overheidsambtenaren op economische indicatoren zou worden gebaseerd.

Volgens artikel 2 VEU zijn de waarden waarop de Unie berust, eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot

minderheden behoren. In een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen, zijn dat de waarden die de lidstaten gemeen hebben.

Artikel 6 VEU bepaalt dat de Unie de rechten, vrijheden en beginselen erkent die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg (hierna: „Handvest”). Het Handvest heeft dezelfde juridische waarde als de Verdragen. De bepalingen van het Handvest houden geenszins een verruiming in van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de Verdragen. De rechten, vrijheden en beginselen van het Handvest worden uitgelegd overeenkomstig de algemene bepalingen van titel VII van het Handvest betreffende de uitlegging en toepassing ervan, waarbij de in het Handvest bedoelde toelichtingen, waarin de bronnen van deze bepalingen vermeld zijn, terdege in acht genomen worden (lid 1). De Unie treedt toe tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Die toetreding wijzigt de bevoegdheden van de Unie, zoals bepaald in de Verdragen, niet (lid 2). De grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, maken als algemene beginselen deel uit van het recht van de Unie.

Artikel 47 van het Handvest verleent eenieder het recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Hetzelfde recht is vastgelegd in artikel 6, lid 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

De Republiek Litouwen heeft, toen zij in 2004 lid werd van de Unie, zich ertoe verbonden de in artikel 2 VEU neergelegde waarden te eerbiedigen en uit te dragen, overeenkomstig de artikelen 49 en 52 VEU.

Volgens artikel 19, lid 1, eerste alinea, VEU verzekert het Hof van Justitie van de Europese Unie de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen. Overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is het Hof van Justitie bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen over de uitlegging van de Verdragen. Elke lidstaat moet krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU met name verzekeren dat de instanties die als „rechterlijke instantie” in de zin van het Unierecht deel uitmaken van zijn stelsel van beroepsmogelijkheden en die derhalve in die hoedanigheid uitspraak kunnen doen over de toepassing of de uitlegging van het Unierecht, voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden (arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a., C-824/18, EU:C:2021:153, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het Hof van Justitie heeft bepaald dat de inhoud van artikel 19 VEU de nationale rechterlijke instanties en het Hof verplicht om te waarborgen dat het recht van de Unie in alle lidstaten ten volle wordt toegepast en



dat de justitiabelen rechterlijke bescherming genieten van de rechten die zijn aan dat recht ontleen (advies 1/09, 2011, punt 68; advies 2/13, 2014, punt 175; [arrest van 27 februari 2018,] Associação Sindical dos Juizes Portugueses, [C-64/16, EU:C:2018:117], punten 32 en 33; [arrest van 6 maart 2018,] Achmea, [C-284/16, EU:C:2018:158], punt 36). In de uitspraak in de zaak Associação Sindical dos Juizes Portugueses, heeft het Hof van Justitie de in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU opgenomen verplichting van de lidstaten verbonden aan het recht op een eerlijk proces en daarbij opgemerkt dat elke lidstaat ervoor moet zorgen dat de rechterlijke instanties voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming, aangezien het voor een dergelijke bescherming van essentieel belang is dat de nationale rechterlijke instanties onafhankelijk blijven in het kader van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, waarin onder meer is vastgelegd dat het recht op toegang tot een onafhankelijk gerecht moet worden gewaarborgd. Er is ook op gewezen dat het feit dat deze leden een bezoldiging ontvangen die qua omvang evenredig is aan het belang van de functies die zij uitoefenen, een aan de rechterlijke onafhankelijkheid inherente waarborg is.

De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is een van de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat, een belangrijk beginsel van het Unierecht en grondwettelijk beginsel, een integraal onderdeel van de beginselen van de scheiding der machten en de rechtsstaat en een voorwaarde voor de bescherming van de rechten en vrijheden van de mens. In zijn arrest van 9 juli 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), heeft het Hof verklaard dat „de onafhankelijkheid van de rechters van de lidstaten om verschillende redenen van fundamenteel belang is voor de rechtsorde van de Unie. Allereerst valt deze onafhankelijkheid onder het beginsel van de rechtsstaat, die behoort tot de waarden waarop de Unie volgens artikel 2 VEU is gebaseerd en die de lidstaten gemeen hebben, en onder artikel 19 VEU, dat deze waarde concretiseert en het rechterlijk toezicht in deze rechtsorde ook aan de rechters van de lidstaten toevertrouwt (zie in die zin arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 32). Vervolgens is deze onafhankelijkheid een noodzakelijke voorwaarde om de justitiabelen binnen de werkingssfeer van het Unierecht het in artikel 47 van het Handvest opgenomen fundamentele recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter te waarborgen, dat van het grootste belang is als waarborg voor de bescherming van alle door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten (zie in die zin onder meer arrest van 26 maart 2020, Heroverweging Simpson/Raad en HG/Commissie, C-542/18 RX-II en C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punten 70 en 71 alsook aldaar aangehaalde rechtspraak. Ten slotte is deze onafhankelijkheid essentieel voor de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking, dat gestalte krijgt in het in artikel 267 VWEU neergelegde mechanisme van de prejudiciële verwijzing, doordat dit mechanisme slechts in werking kan worden gesteld door een instantie die tot taak heeft om het Unierecht toe te passen en die met name voldoet aan dat onafhankelijkheidscriterium (zie met name arrest van 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).”

Onder het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht valt dat de financiering van de rechterlijke macht onafhankelijk is van de uitvoerende en de wetgevende macht. In het arrest [van 5 februari 1963,] Van Gend en Loos, [26/62, EU:C:1963:1], heeft het Hof van Justitie de directe werking van het Unierecht vastgesteld. In casu moet de verwijzende rechter dus beoordelen of de regels inzake de bezoldiging van rechters, waarbij de hoogte van de bezoldiging van rechters rechtstreeks afhangt van de politieke wil van het parlement en de regering, verenigbaar zijn met het Unierecht en de door de Unie in artikel 2 VEU beschermde waarden en of ze het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zoals neergelegd in artikel 47 van het Handvest, eerbiedigen. Opgemerkt zij dat de bestaande rechtspraak niet het noodzakelijke licht werpt op deze vraag, die derhalve een nieuwe vraag van uitlegging van het Unierecht vormt en die volgens de regionale bestuursrechter van Vilnius van belang is voor de uniforme toepassing van het Unierecht door alle lidstaten. Bovendien moet het Unierecht in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, overeenkomstig de beginselen van uitlegging van dat recht.

In casu moet de regionale bestuursrechter van Vilnius, om de zaak ten gronde te onderzoeken, uitspraak doen over het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en is hij niet alleen gebonden aan het nationale recht, maar ook aan het Unierecht. Zonder enige verduidelijking van de inhoud van dit beginsel kan geen uitspraak worden gedaan over de verenigbaarheid van de nationale bepalingen inzake de bezoldiging van rechters met het in artikel 19, lid 1, VEU neergelegde beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid. Een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie over die vraag is dus niet alleen van algemeen belang voor de uniforme toepassing van het Unierecht, maar ook noodzakelijk voor de beslechting van de onderhavige zaak.

De antwoorden van het Hof op de in het dictum van onderhavige beslissing geformuleerde vragen zijn in casu dus van wezenlijk belang, aangezien de uitlegging van het Unierecht bepalend is voor de inhoud van het begrip onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en bijgevolg voor de vraag of de staat aansprakelijk is en of de staat de schade die is ontstaan uit nalatigheid, moet vergoeden.

[omissis] [gronden voor verwijzing naar het Hof van Justitie]

In het licht van de voorgaande overwegingen, [omissis] [verwijzing naar de bepalingen van procesrecht], beslist de regionale bestuursrechter Vilnius

als volgt:

De volgende voor onderhavige zaak relevante vragen over de uitlegging van het Unierecht worden voor een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voorgelegd:

1. Moeten de waarden van democratie, de rechtsstaat, eerbiediging van de mensenrechten en rechtvaardigheid, zoals neergelegd in artikel 2 VEU, en

artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU aldus worden uitgelegd dat daarmee de wetgevende en de uitvoerende macht van de lidstaten een onbeperkte en exclusieve discretionaire bevoegdheid wordt verleend om door middel van een nationale wettelijke regeling de bezoldiging van rechters vast te stellen op een niveau dat uitsluitend afhangt van de wil van de wetgevende en de uitvoerende macht?

2. Moeten artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest, dat onder meer betrekking heeft op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten toestaan om door middel van een nationale wettelijke regeling regels in te voeren die de bezoldiging van rechters vaststellen op een niveau dat lager is dan de bezoldiging of de honoraria die de staat voor beoefenaars van andere juridische beroepen heeft vastgesteld?

[omissis] [standaardformulering en samenstelling van het gerecht] [omissis]