

Mål C-762/23

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

12 december 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Curtea de Apel București (Rumänien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

27 december 2023

Klagande:

QN

RL

VS

JT

AX

MR

Motpart:

Curtea de Apel București

Saken i det nationella målet

Överklagande av den tvistemålsdom varigenom Tribunalul București den 9 maj 2023 avvisade klagandenas talan, eftersom den väcktes för tidigt. I sin talan yrkade klagandena att Curtea de Apel București skulle förpliktas att betala skadestånd med ett belopp motsvarande sju månatliga löneklasstillägg före skatt enligt artikel 81.1 i Legea nr. 303 din 28 iunie 2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lag nr 303 av den 28 juni 2004 om domares och åklagares ställning), justerat utifrån inflationen från och med det datum då rättigheten har inträtt till och med utbetalningsdatumet, jämte lagstadgad ränta på skuldbeloppet

räknat från det datum då rättigheten har inträtt, det vill säga det datum då deras ämbete har upphört på grund av pensionering, till och med utbetalningsdatumet.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande har framställts med stöd av artikel 267 FEUF och avser tolkningen av artikel 19.1 andra stycket jämförd med artikel 2 FEU.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 2 FEU, tolkas så, att principen om domarnas oavhängighet utgör hinder för att upphäva rättigheten för rumänska domare som har tjänstgjort inom rättsväsendet i 20 år utan avbrott att, det datum då de går i pension eller deras förordnande upphör av andra skäl som inte kan tillskrivas dem, motta ett belopp motsvarande sju månatliga löneklasstillägg före skatt, för det fall utövandet av denna lönerättighet, före upphävandet av rättigheten, har blivit kontinuerligt uppskjutet under en lång period i huvudsak av skäl som har samband med behovet att komma till rätta med ett alltför stort budgetunderskott (lagstiftaren nämner uttryckligen referensvärdet på 3 procent av bruttonationalprodukten i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt)?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU

Kommissionens beslut 2006/928/EG av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption

Domstolens dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117)

Anförda nationella bestämmelser och anförd praxis från nationella domstolar

Nationella bestämmelser

Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (nedan kallad lag nr 303/2004 om domares och åklagares ställning)

Artikel 74

”1 Domare och åklagare har rätt till en lön för det utförda arbetet i en omfattning som fastställs utifrån i vilken instans eller den åklagarmyndighet där de tjänstgör, de utförda funktionerna, tjänstetiden inom rättsväsendet och de andra lagstadgade kriterierna.

2 Domares och åklagares lönerättigheter får endast sänkas eller suspenderas i de fall som avses i lagen. Domares och åklagares lön fastställs i speciallag. ...”

Artikel 81

”1 Domare och åklagare som i 20 år har tjänstgjort utan avbrott inom rättsväsendet har rätt att, det datum då de går i pension eller deras ämbete upphör av andra skäl som inte kan tillskrivas dem, motta en ersättning motsvarande sju månatliga löneklasstillägg före skatt, vilken beskattas enligt lag.

2 Ersättningen i punkt 1 beviljas en enda gång under en domares eller åklagares karriär och registreras enligt lag.

...”

Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice (lag nr 285/2010 om lön till personal inom den offentliga sektorn år 2011)

År 2011 tillämpas i överensstämmelse med artikel 13.1 inte lagbestämmelserna om beviljande av pensionsbidrag eller i förekommande fall pensionsersättningar, inplacering i reservstaben, tjänstgöringens upphörande eller pensionering.

Flera lagstiftningsakter har senare förlängt denna suspension fram till år 2023, däribland 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 (lag nr 283/2011 om godkännande av lagdekret nr 80/2010 om komplettering av artikel 11 i lagdekret nr 37/2008 om reglering av finansiella åtgärder på budgetområdet), Ordonanța de urgență a guvernului nr. 103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte mäsuri în domeniul cheltuielilor publice (lagdekret nr 103/2013 om lön till personal inom den offentliga sektorn år 2014 och om andra åtgärder avseende de offentliga utgifterna), Ordonanța de urgență a guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte mäsuri în domeniul cheltuielilor publice (lagdekret nr 83/2014 om lön till personal inom den offentliga sektorn år 2015 och om andra åtgärder avseende de offentliga utgifterna) (nedan kallat lagdekret 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 mäsuri fiscal-bugetare (lagdekret nr 57/2015 om lön till personal inom den offentliga sektorn år 2016, om förlängning av vissa frister samt om vissa skatterättsliga och budgetmässiga åtgärder), Ordonanța de urgență a guvernului nr. 9/2017 privind unele mäsuri

bugetare în anul 2017, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte normative (lagdekret nr 9/2017 om vissa budgetmässiga åtgärder år 2017, om förlängning av vissa frister samt om ändring och komplettering av lagstiftningsakter), Ordonanța de urgență a guvernului nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene (lagdekret nr 90/2017 om vissa skatterättsliga och budgetmässiga åtgärder, om ändring och komplettering av lagstiftningsakter och om förlängning av vissa 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 (lagdekret nr 114/2018 om införande av åtgärder angående offentliga investeringar och av vissa skatterättsliga och budgetmässiga åtgärder, om ändring och komplettering av lagstiftningsakter samt om förlängning av vissa 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 (lagdekret nr 130/2021 om vissa skatterättsliga och budgetmässiga åtgärder, om förlängning av vissa frister samt om ändring och komplettering av lagstiftningsakter), 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 (lagdekret nr 168/2022 om vissa skatterättsliga och budgetmässiga åtgärder, om förlängning av vissa frister samt om ändring och komplettering av lagstiftningsakter) (nedan kallat lagdekret nr 168/2022).

Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lag nr 303/2022 om domares och åklagares ställning), som gäller från och med den 16 december 2022, upphävde samma datum lag nr 303/2004 om domares och åklagares ställning.

Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară (lag nr 304/2022 om rättsväsendets organisation), där det i artikel 142.2 och 142.5 stadgas följande:

”2. Budgeten för appellationsdomstolarna, domstolarna i första instans och specialdomstolarna, vilken har godkänts med avseende på dessa rättsinstansers personalkostnader, och den godkända budgeten för andra kostnadskategorier som oupplösligt hänger samman med personalkostnader ingår i budgeten för och administreras av Högsta domstolen. Högsta domstolens ordförande är den huvudsakliga utanordnaren vad gäller dessa kostnadskategorier för nämnda rättsinstanser.

...

5. Lönerättigheter eller andra rättigheter av lönemässig karaktär för domare som tjänstgör vid de rättsinstanser som nämns i punkt 2, däribland räntor och andra rättigheter som oupplösligt hänger samman med lönerättigheter, säkerställs av Högsta domstolen. Beslut angående lön och de andra rättigheterna av

lönemässig karaktär för domare vid dessa rättsinstanser antas av Högsta domstolens ordförande.”

Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (lag nr 24/2000 om lagstiftnings tekniska regler för utarbetande av lagstiftningsakter)

Artikel 66

”1. I särskilda fall får tillämpningen av en lagstiftningsakt suspenderas genom en annan lagstiftningsakt med samma eller högre rangordning. I denna situation fastställs uttryckligen startdatumet för suspensionen och dess varaktighet.

2. När suspensionstiden löper ut träder den suspenderade lagstiftningsakten eller bestämmelsen automatiskt åter i kraft.

3. Förlängning av suspensionen, ändringen eller upphävandet av den suspenderade lagstiftningsakten eller bestämmelsen kan vara föremål för en lagstiftningsakt eller en uttrycklig bestämmelse, som först är tillämplig när suspensionstiden löper ut.”

Praxis från Curtea Constituțională

*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 (avgörande nr 541 av den 14 juli 2015 angående frågan om författningsstridighet vad gäller artikel 13.1 i lag nr 285/2010 om lön till personal inom den offentliga sektorn år 2011), där Curtea Constituțională (nedan kallad Författningsdomstolen) hänvisade till sin praxis, enligt vilken personer som går i pension omfattas av de lagbestämmelser som gäller det datum då rätten till pension inträder, enligt principen om *tempus regit actum*. Angående ett eventuellt intrång i egendomsrätten hänvisade Författningsdomstolen till praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (8 november 2005, Kechko mot Ukraina, § 23), där det slogs fast att det faller under statens utrymme för skönsmässig bedömning att bestämma vilka förmåner som statsanställda ska beviljas från statens budget. Staten kan således införa, suspendera eller upphäva utbetalningen av dessa förmåner genom de lagändringar som erfordras.*

I samma riktning går även beslutet av den 6 december 2011 om avvisning av de förenade ansökningarna nr 44.232/11 och nr 44.605/11, Mihăieș och Senteș mot Rumänien, §§ 15 och 19, där Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna erinrade om att de nationella myndigheterna, som har direkt kunskap om sitt samhälle och dess behov, i princip är bättre rustade än den internationella domstolen att bedöma vad som är ”av allmänintresse”. Inom ramen för den skyddsmekanism som har införts genom Europakonventionen faller det följaktligen först och främst under deras behörighet att bedöma om det finns en fråga av allmänintresse. Eftersom det enligt Författningsdomstolen är normalt att

lagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av en samhälls- och finanspolitik, godtar Författningsdomstolen lagstiftarens politiska val med avseende på vad som är ”av allmänintresse”, förutsatt att lagstiftarens resonemang inte uppenbart saknar skälig grund.

Författningsdomstolen betonade även att bidragen eller ersättningarna enligt artikel 13.1 i lag nr 285/2010 inte tillhör kategorin grundläggande rättigheter. Det står således lagstiftaren fritt att bestämma innehåll, gränser och villkor för att bevilja dem samt att sänka eller till och med upphöra med att bevilja dem, utan att villkoren enligt artikel 53 i konstitutionen behöver vara uppfyllda.

Decizia nr. 284 din 7 mai 2019 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [mai multor acte normative] (avgörande nr 284 av den 7 maj 2019 angående frågan om författningsstridighet vad gäller bestämmelserna [i flera lagstiftningsakter])

Efter att ha erinrat om artikel 41.2 i konstitutionen, enligt vilken anställda har rätt till åtgärder för social trygghet med avseende på arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet, specifika arbetsregelverk för kvinnor och unga, fastställande av en minimibruttolön för varje land, veckovila, betald semester, arbete under särartade eller särskilda förhållanden, yrkesutbildning ”samt andra specifika situationer som anges i lagen”, slog Författningsdomstolen fast att lagstiftaren inte har någon konstitutionell skyldighet att reglera beviljande av pensionsbidrag eller pensionsersättningar, inplacering i reservstaben, tjänstgöringens upphörande eller pensionering.

Angående artikel 47.1 och 47.2 i konstitutionen hänvisade Författningsdomstolen till sin praxis, enligt vilken ”fastställande av den levnadsstandard som kan betraktas som värdig ska bedömas från fall till fall på grundval av en rad konjunkturmässiga faktorer. Landets ekonomiska situation, statens tillgängliga resurser för att nå denna målsättning, samhällets utvecklingsnivå, kultur- och civilisationsgraden vid en viss tidpunkt samt samhällets organisationssätt utgör likaså indikationer som ska beaktas i samband med bedömningen av den ’värdiga’ levnadsstandarden. Sammanfattningsvis ska prövningen av på vilket sätt och i vilken omfattning staten uppfyller sin skyldighet att säkra en värdig levnadsstandard beakta dessa faktorer, i och med att det inte går att fastställa någon fast och oföränderlig standard”. Mot bakgrund av dessa överväganden fann Författningsdomstolen att det inte går att konstatera att de angripna lagbestämmelserna är till förfång för den konstitutionella rätten till en värdig levnadsstandard, utan snarare inför en rad åtgärder som ska anpassas efter de rådande socioekonomiska förhållandena.

Vad gäller åberopande av artikel 53 i konstitutionen erinrade Författningsdomstolen om sin praxis, enligt vilken pensionsbidrag eller pensionsersättningar, inplacering i reservstaben, tjänstgöringens upphörande eller pensionering ”utgör förmåner som beviljas vissa yrkeskategorier på grund av deras särskilda ställning, dock utan att ha något stöd i konstitutionen”. Det står

således lagstiftaren fritt att bestämma innehåll, gränser och villkor för att bevilja dem samt likaledes att sänka eller upphöra med att bevilja dem, utan att villkoren enligt artikel 53 i konstitutionen behöver vara uppfyllda.

Praxis från Înalta Curte de Casație și Justiție

*Decizia nr. XXIII/2005 privind recursul în interesul legii cu privire la aplicabilitatea [unor dispoziții referitoare la acordarea primei pentru concediul de odihnă] (avgörande nr XXIII/2005 meddelat i målet av betydelse för rättstillämpningen [av vissa bestämmelser om beviljande av semesterbonus], där Înalta Curte de Casație și Justiție (nedan kallad Högsta domstolen) slog fast dels att den omständigheten att utövandet av en rättighet har suspenderats inte ska likställas med att rättigheten har upphävts, dels att det för att en rättighet som har fastställts inte ska bli någon ren skyldighet som saknar innehåll och är reducerad till *nudum ius*, vilket skulle utgöra en omotiverad begränsning av utövandet av rättigheten, inte kan hävdas att en sådan rättighet inte har förelegat under de två år under vilka utövandet av rättigheten har suspenderats, men rättigheten inte har upphävts. Följaktligen är det nödvändigt att innehavare av tillerkända rättigheter inte hindras från att faktiskt dra fördel av dem under den period som de är fastställda i lag. Högsta domstolen påpekade därför att rättsinstanserna agerade korrekt när de slog fast att rätten att väcka talan angående beräkningen och utbetalningen av semesterbonus hade inträtt det datum då inga grunder längre förelåg för att suspendera eller inte tillämpa den prövade artikeln.*

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 (avgörande nr 79/2017 meddelad av Högsta domstolen – avdelningen med behörighet att meddela avgörande avseende rättsfrågor rörande avgörande nr 16/2015 meddelat av Högsta domstolen, avdelningen med behörighet att meddela avgörande avseende rättsfrågor), där Högsta domstolen prövade frågan om verkningar av lagstiftningsakterna om suspension av den rättighet som fastställs genom artikel 81.1 i lag nr 303/2004 och konstaterade att dessa lagstiftningsakter reglerar ekonomiska förmåner som Högsta domstolen, mot bakgrund av identiska resonemang som kan överföras på andra lagstadgade förmåner för andra yrkeskategorier, redan hade uttalat sig om genom avgörandena nr 16/2015 och nr 11/2017. Högsta domstolen erinrade sedan om sin praxis, enligt vilken det framgår av tolkningen av de prövade lagbestämmelserna att lagstiftaren inte ville upphäva de förmåner som beviljas vissa yrkeskategorier, det vill säga avskaffa rätten till att beviljas bidrag/ersättningar, utan enbart ville suspendera utövandet av nämnda rätt.

Decizia nr. 5/2018 a Înaltei Curții de Casație și Justiție, Completul competent să judece recursul în interesul legii (avgörande nr 5/2018 meddelat av Högsta domstolen – avdelningen med behörighet att meddela avgörande avseende rättsfrågor), där Högsta domstolen konstaterade att inom ramen för den upprepade suspensionen, genom lagstiftningsakter som har ansetts vara förenliga

med konstitutionen, har de aktuella rättigheterna inte blivit någon del av mottagarnas förmögenhet, eftersom dessa rättigheter på ett sammanhängande sätt har haft ett abstrakt innehåll, i och med att deras faktiska tillerkännande är villkorat av ett nytt yttrande från lagstiftaren. Sett ur detta perspektiv kan dessa rättigheter därför inte betraktas som egendom. Det kan inte heller vara fråga om berättigade förväntningar om en faktisk värdering av dessa rättigheter, i än högre grad eftersom de senare har upphävts (dessutom är det enligt lag nr 24/2000 tillåtet att upphäva bestämmelser även när de har suspenderats). Det kan inte heller hävdas att de rättigheter som följer av bestämmelser vars tillämpning är suspenderad i själva verket har blivit en del av de ursprungligen berörda mottagarnas förmögenhet i en situation där värderingen av dessa rättigheter har suspenderats upprepade gånger och där ingen annan lagbestämmelse eller något annat rättsligt avgörande har minskat verkan av lagstiftningsakterna om suspension. Således är en talan som väcks under nämnda suspensionstid formulerad för tidigt, eftersom rättigheten inte är faktisk. För att kunna utöva rätten att väcka talan ska den subjektiva rättigheten, utöver att vara erkänd och skyddad i lagen, även uppfylla villkoret att vara faktisk.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Genom ansökan som inkom till Tribunalul București – Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale (nedan kallad Förstainstansdomstolen i Bukarest – Åttonde avdelningen för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål) väckte QN, RL, VS, JT, AX och MR, nu klagande, talan mot Appellationsdomstolen i Bukarest och yrkade att motparten skulle förpliktas att betala skadestånd med ett belopp motsvarande sju månatliga löneklassstillägg före skatt enligt artikel 81.1 i lag nr 303/2004, justerat utifrån inflationen från och med det datum då rättigheten har inträtt till och med utbetalningsdatumet, jämte lagstadgad ränta på skuldbeloppet räknat från det datum då rättigheten har inträtt, det vill säga det datum då deras ämbete har upphört på grund av pensionering, till och med utbetalningsdatumet. Till stöd för sin talan gjorde klagandena i allt väsentligt gällande att de hade tjänstgjort som domare och att deras ämbete hade upphört i samband med pensionering.
- 2 Förstainstansdomstolen i Bukarest – Åttonde avdelningen för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål biföll genom tvistemålsdom av den 9 maj 2023 invändningen om att talan hade väckts för tidigt och avvisade därför talan. Nämnda domstol fann att klagandena, som har lämnat sitt ämbete i samband med pensionering, omfattas av bestämmelserna om suspension för perioden 2019–2022, med avseende på det datum då deras ämbete har upphört.
- 3 Eftersom Författningsdomstolen har slagit fast att ”personer som går i pension omfattas av de lagbestämmelser som gäller det datum då rätten till pension inträder, enligt principen om *tempus regit actum*”, kan det uteblivna beviljandet av ovannämnda ekonomiska rättigheter i flera på varandra följande år inte anses

utgöra någon händelse som påverkar lagens förutsägbarhet. Rätten till pension och villkoren för pensionering samt de rättigheter som tillerkänns i samband med pensionering är de som gäller det datum då rätten till pension inträder, och inte rättigheterna med stöd av den lagstiftning som gällde vid en tidigare tidpunkt, vilka inte har karaktär av förvärvad rättighet. Det datum då klagandena gick i pension och det datum då de yrkade utbetalning av den ersättning som fastställs i artikel 81.1 i lag nr 303/2004 var bestämmelserna i denna lagtext inte tillämpliga. Under dessa omständigheter saknas det stöd för argument som syftar till att få fastställt att den åberopade rättigheten har blivit faktisk.

- 4 De rättigheter som har gjorts gällande i målet har rättslig karaktär av ytterligare lönerättigheter, såsom Författningsdomstolen fastställde i sin fasta praxis och som även påpekades i Högsta domstolens avgörande nr 79/2017. Mot bakgrund av att de åberopade rättigheterna utgör ytterligare rättigheter, och inte grundläggande rättigheter som fastställs och skyddas i den rumänska konstitutionen, har åtgärden för upprepade suspension av utövandet av dem inte påverkat själva innehållet i rättigheten.
- 5 Det saknas likaledes stöd för klagandenas argument om att principerna om lagens förutsägbarhet och förutsebarhet har åsidosatts, så länge själva innehållet i den rättighet som har tillerkänts av lagstiftaren inte har påverkats, utan det enbart är utövandet av rättigheten som har suspenderats.
- 6 Förstainstansdomstolen i Bukarest påpekade även att upphävandet av den lagtext som reglerar rätten till ersättning – en rättighet som var suspenderad det datum då lagtexten upphävdes – inte kan likställas med att grunden till suspension inte längre föreligger. Grunden till suspension enligt lagdekret nr 168/2022 föreligger fortfarande under hela år 2023, eftersom detta lagdekret trädde i kraft när lag nr 303/2004 fortfarande var i kraft.
- 7 Klagandena har överklagat nämnda dom och bland annat gjort gällande att det uteblivna tillerkännandet av den åberopade rättigheten utgör ett intrång i egendomsrätten, eftersom domares och åklagares lönerättigheter med hänsyn tagen till deras oavhängighet endast får sänkas eller suspenderas i de fall som avses i lagen.

Parternas huvudargument

- 8 Enligt klagandena har den rättighet som fastställs i artikel 81.1 i lag nr 303/2004 rättslig karaktär av lönerättighet. Även om utövandet av denna rättighet har varit suspenderad i 12 år, utgör den ersättning som beviljas i samband med pensionering en form av egendom i den mening som avses i artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det uteblivna tillerkännandet av den åberopade rättigheten likställs således med ett intrång i egendomsrätten. Från och med ikraftträdandet av lag nr 303/2004 och fram till dess att artikel 81 suspenderades för första gången år 2010, det vill säga under en period på cirka sex

år, beviljades den aktuella ersättningen till alla personer som var berättigade till den. Senare har inte själva innehållet i rättigheten påverkats, utan det är enbart utövandet av rättigheten som har påverkats.

- 9 Klagandena har även gjort gällande att denna rättighet utgör en väsentlig del av domarnas konstitutionella ställning, som är reglerad genom organisk lag, eftersom denna rättighet utgör en bonusersättning för att de i 20 år har tjänstgjort utan avbrott inom rättsväsendet. Motsvarande rättighet tillerkänns för yrkeslojaliteten, de umbäranden, de risker, de förbud och de oförenligheter som domarnas ställning medför och som de får bära under loppet av sin karriär. I detta sammanhang har klagandena åberopat artikel 19 i fördraget om Europeiska unionen och varit eniga om att det ska inhämtas förhandsavgörande från EU-domstolen.
- 10 I sitt överklagande har klagandena anfört att beslutet att avvisa en talan eftersom den har väckts för tidigt, med den motiveringen att det har gjorts gällande rättigheter som inte förelåg det datum då rätten till pension inträdde, utan som förelåg i lagstiftningen vid en tidigare tidpunkt, och som inte har karaktär av förvärvat rättighet, inte bara är ogrundad och rättsstridig utan även ologisk, eftersom anspråket på en rättighet som inte längre föreligger inte kan anses ha framställts för tidigt. Åtgärden för lagstadgad suspension av beviljandet av den ersättning som anges i artikel 81.1 i lag nr 303/2004 var inte förutsägbar och kan inte anses vara förutsägbar bara för att de efterföljande lagdekret som har infört suspensionen inte har påverkat själva innehållet i den rättighet som har tillerkänts av lagstiftaren, utan enbart har suspenderat utövandet av rättigheten.
- 11 I förevarande fall har regelverkets stabilitet, säkerhet och enhetlighet som rimligen är önskvärda lämnats utan avseende. Således har artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna åsidosatts. I motiveringen till de senare lagstiftningsakterna om suspension anförs i huvudsak att den omständigheten att de föreslagna skatterättsliga och budgetmässiga åtgärderna inte vidtas skyndsamt skulle ha en ytterligare inverkan på underskottet i den konsoliderade allmänna budgeten och således i betydande omfattning äventyra de offentliga finansernas hållbarhet. När det gäller att säkerställa statsbudgetens hållbarhet innebär kravet på proportionalitet att de medel som används ska vara tillräckligt motiverade, men även att staten vidtar åtgärder vid lämpliga tidpunkter, på lämpligt sätt och med största möjliga enhetlighet.
- 12 Oavsett om osäkerheten är lagstiftningsmässig, administrativ eller resultatet av myndigheternas praxis är den en aspekt som ska beaktas i samband med bedömningen av statens agerande när det prövas huruvida en inskränkning är proportionerlig i syfte att avgöra på vilket sätt och i vilken omfattning utövandet av den rättighet som påverkas av den omtvistade inskränkningen har begränsats.
- 13 Klagandena har även gjort gällande en diskriminering i förhållande till domare vid den rumänska författningsdomstolen och konstaterat att vissa personkategorier har behandlats förmånligare, utan någon objektiv och rimlig motivering, eftersom de

inte har utsatts för verkningarna av suspensionen av utbetalningen av den omtvistade ersättningen.

- 14 Ersättningen beviljas endast på grundval av domarnas tjänstgöring under en viss tidsperiod och inte baserat på andra överväganden. Med start från lagdekret nr 83/2014, som har infört ett enda undantag (det vill säga att en domare avlider och ersättningen beviljas domarens make/maka och barn som är beroende av underhåll), tycks lagstiftaren ändå ha ändrat det syfte som beaktades vid införandet av denna bonus, eftersom ersättningen har omvandlats från en accessorisk rättighet inom ett ämbete till en efterlevandepension, trots att det rör sig om olika rättsinstitut som i rättsligt hänseende regleras på olika sätt.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 15 Appellationsdomstolen i Bukarest finner att artikel 19.1 andra stycket FEU utgör en relevant bestämmelse. Appellationsdomstolen i Bukarest anför vidare EU-domstolens praxis, enligt vilken det förhållande att domare erhåller lön vars storlek motsvarar vikten av de funktioner de utövar är en garanti som är grundläggande för domarnas oavhängighet (dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkterna 30–37 och 42–46).
- 16 På motsvarande sätt som i den faktiska situation som gav upphov till domen Associação Sindical dos Juizes Portugueses har de lönesänkingsåtgärder som är aktuella i det nationella målet vidtagits på grund av de tvingande kraven för att eliminera rumänska statens alltför stora budgetunderskott och för att få ekonomiskt bistånd från unionen. Vidare anges det uttryckligen i flera av förarbetena till de lagdekret som har infört den efterföljande suspensionen av utbetalningen av ersättningen att lagstiftaren har beaktat den omständigheten att, om dessa åtgärder inte vidtogs skyndsamt, skulle det innebära att underskottet kommer att överstiga referensvärdet på 3 procent av bruttonationalprodukten i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och att Europeiska kommissionen följaktligen skulle komma att inleda förfarandet vid alltför stora underskott. Denna omständighet ger stöd åt unionsrätten relevans i förevarande mål.
- 17 Det stadgas i lag nr 303/2022 om domares och åklagares ställning, som gäller från och med den 16 december 2022, att lag nr 303/2004 ska upphävas på dagen för den förstnämnda lagens ikraftträdande. Följaktligen har artikel 81.1 i lag nr 303/2004, efter det att den inte tillämpades under perioden 2010–2022, upphävts med verkan från den 16 december 2022.
- 18 Den rumänska författningsdomstolen har visserligen påpekat att pensionsersättningar inte tillhör kategorin grundläggande rättigheter och att det således står lagstiftaren fritt att bestämma innehåll, gränser och villkor för beviljande av dessa samt att sänka eller till och upphöra med att bevilja dem, men i fallet med domare och åklagare uppstår frågan huruvida deras oavhängighet har

kränkts till följd av den långvariga suspensionen av dessa rättigheter, åtföljt av upphävandet av dem.

- 19 Enligt artikel 125 i konstitutionen kan inte de domare som utnämns av Rumäniens president avsättas. Förslag på utnämning, befordran och förflyttning av domare samt sanktionsåtgärder gentemot domare omfattas av behörigheten för Consiliul Superior al Magistraturii (högsta rådet). Domarämbetet kan inte förenas med något annat offentligt ämbete eller någon sysselsättning inom den privata sektorn, med undantag för undervisning vid de högre utbildningsanstalterna.
- 20 I praxis från både den rumänska författningsdomstolen och författningsdomstolarna i andra länder har det påpekats att domarnas finansiella stabilitet utgör en av garantierna för rättsväsendets oavhängighet.
- 21 Principen om rättsväsendets oavhängighet kan inte begränsas till enbart domarnas ersättning (som omfattar såväl lön som pension), eftersom denna princip förutsätter en rad garantier, däribland domarnas ställning (villkor för tillträde till ämbetet, förfarande för utnämning, ordentliga garantier för transparens vid förfaranden för utnämning av domare, befordran och förflyttning, suspension och tjänstgöringens upphörande), stabilitet eller oavsättlighet, finansiella garantier, domarnas administrativa oavhängighet samt den dömande maktens oavhängighet i förhållande till den lagstiftande och den utövande makten. Rättsväsendets oavhängighet omfattar dessutom domarnas finansiella säkerhet, vilket även förutsätter säkerställandet av en social garanti. Domarnas finansiella stabilitet (däribland en lön vars storlek motsvarar vikten av de funktioner som domare utövar) utgör en av garantierna för rättsväsendets oavhängighet. Artikel 19 FEU ger uttryck för rättsstatsprincipen, som fastställs i artikel 2 FEU. I detta sammanhang anser Appellationsdomstolen i Bukarest – Sjunde avdelningen att det är nödvändigt att begära förhandsavgörande från EU-domstolen.