



Datum van
inontvangstneming

:

16/05/2022

Zaak C-190/22**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

7 maart 2022

Verwijzende rechter:

Ufficio del Giudice di pace di Rimini (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 maart 2022

Verzoekende partij:

BL

Verwerende partij:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Vordering tot afgifte van een betalingsbevel tegen de Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitterschap van de ministerraad, Italië) betreffende de betaling van een schadevergoeding van 4 276,72 EUR aan verzoekster. Dit bedrag, waarop verzoekster, een vrederechter, stelt recht te hebben voor de periode van 10 tot en met 28 februari 2022, komt overeen met het salaris van een gewone rechter met een vergelijkbare dienstanciënniteit.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Ten eerste de verenigbaarheid van de Italiaanse regeling inzake honoraire rechters, in het bijzonder de artikelen 21 en 29 van het Decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 116/2017, met de artikelen 15, 20, 30 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), artikel 267 VWEU, de clausules 2 en 4 van de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd als bedoeld

in richtlijn 1999/70/EG, en het beginsel van onafhankelijkheid en onafzetbaarheid van Europese rechters in het licht van met name het arrest van het Hof van Justitie (hierna: „Hof”) in zaak C-658/18, UX / Governo della Repubblica italiana (regering van de Italiaanse republiek). Ten tweede de rechtmatigheid van artikel 278 VWEU en artikel 160 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof in het licht van de artikelen 2, 6 en 19 VEU en verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (hierna: „verordening 2020/2092”).

Prejudiciële vragen

1) Staat het Unierecht, met name de artikelen 15, 20, 30 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de clausules 2 en 4 van de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, omgezet bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999, en het grondbeginsel van de onafhankelijkheid en de onafzetbaarheid van de Europese rechter, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof in de zaak UX / Governo italiano (EU:C:2020:572), in de weg aan een nationale bepaling als artikel 29 van wetsbesluit nr. 116 van 13 juli 2017 (hierna: „wetsbesluit nr. 116/2017”), die zonder objectieve redenen de verzoekende vrederechter discrimineert ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden ten opzichte van vergelijkbare beroepsrechters, gezien de volgende feitelijke situatie:

- verzoekster, die sinds 2002 ononderbroken vrederechter is, zal de leeftijd van 70 jaar bereiken in 2022 en had op 15 augustus 2017 niet meer dan 16 jaar daadwerkelijke dienstanciënniteit als honorair rechter;
- bijgevolg kan verzoekster, hoewel zij op grond van een nationale bepaling (artikel 29, lid 1, van wetsbesluit nr. 116/2017) haar rechterlijk ambt kan blijven uitoefenen tot zij de leeftijd van 70 jaar zal hebben bereikt, niet deelnemen aan de eerste beoordelingsprocedure met het oog op plaatsing op de uitputtende lijst van honoraire rechters, die in 2022 zal worden aangekondigd door de Consiglio superiore della magistratura (hoge raad voor de magistratuur, Italië; hierna: „CSM”), zoals bepaald in artikel 29, lid 3, van wetsbesluit nr. 116/2017;
- een ander gevolg bestaat erin dat verzoekster, aangezien zij het verzoek tot deelname aan de in 2022 geplande beoordelingsprocedure met het oog op plaatsing op de uitputtende lijst niet meer kan indienen en krachtens de oude regeling haar rechterlijk ambt op 31 december 2021 afliep omdat zij de leeftijd van 68 jaar had bereikt, op 1 januari 2022 haar werkzaamheden niet meer kon hervatten omdat de nieuwe regeling weliswaar bepaalt dat degenen die op 15 augustus 2017 in dienst waren, in dienst kunnen blijven tot zij de leeftijd van 70 jaar zullen hebben bereikt, maar ook voorziet in de beëindiging van de dienst van degenen die geen verzoek tot herbenoeming in hun ambt kunnen indienen (artikel 29, lid 9, van wetsbesluit nr. 116/2017);

- krachtens de voornoemde nationale regeling ontvangt verzoekster van de Italiaanse regering slechts een schadevergoeding tussen 1 500 EUR en 2 500 EUR per dienstjaar naargelang van het aantal gehouden zittingen in het betrokken jaar, tot hoogstens 50 000 EUR, waarbij zij bovendien afstand doet van de loonvorderingen, rechtsoverdrachten en vorderingen inzake bijdragen, die zij in het kader van de bij de TAR (Tribunale amministrativo regionale) Emilia Romagna (bestuursrechter in eerste aanleg van de regio Emilia-Romagna, Italië; hierna: „TAR Emilia-Romagna”) aanhangige zaak heeft ingesteld en die door het Unierecht worden gewaarborgd voor de rechterlijke taken die zij als werknemer uitoefent, maar niet als zodanig door de Italiaanse regering worden erkend, met inbegrip van de betaalde bijdragen uit hoofde van de arbeidsverhouding en de daaruit voortvloeiende socialezekerheidsuitkeringen;
 - de TAR Emilia-Romagna heeft bij voorlopige maatregel van 9 februari 2022, op grond van het arrest UX van het Hof en in strijd met de nationale regeling en het advies van de CSM van 16-17 februari 2022, de hervatting van de uitoefening van het rechterlijk ambt van vrederechter [door verzoekster] bevolen totdat zij de leeftijd van 70 jaar zal hebben bereikt;
 - bij beschikking van 1 maart 2022 heeft de president van de Tribunale di Rimini (rechtbank in eerste aanleg Rimini, Italië) ter uitvoering van de voorlopige maatregel van de TAR Emilia-Romagna bevolen dat verzoekster onmiddellijk weer in dienst moest worden genomen;
 - bij de verwijzende rechter is een schadevordering ingediend wegens kennelijke en voortdurende schending door de Italiaanse regering van het Unierecht met betrekking tot de juridische status en de rechten van honoraire rechters, waarvan het bedrag overeenkomt met het salaris dat verzoekster had moeten ontvangen voor de periode van 10 tot en met 28 februari 2022 en dat gelijk is aan het salaris van een vergelijkbare beroepsrechter, die haar rechtsgrondslag vindt in de voorlopige maatregel van de TAR Emilia-Romagna met betrekking tot het opnieuw in dienst nemen van verzoekster, maar in strijd is met de nationale wetgeving, die weliswaar erkent dat er sprake is van schending van het Unierecht, maar ten eerste elke mogelijkheid uitsluit om de verzoekende honorair rechter – die haar ambt op 31 december 2021 tegen haar wil heeft neergelegd wegens een voorlopige maatregel van de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) die in strijd met het arrest UX van het Hof was uitgevaardigd – weer in dienst te nemen totdat zij de leeftijd van 70 jaar zal hebben bereikt, en ten tweede de vergoeding van de door verzoekster geleden schade beperkt tot een bij wet vooraf vastgesteld forfaitair bedrag dat aanzienlijk lager is dan de schade die daadwerkelijk is geleden als gevolg van de schending van de door de Unie gewaarborgde rechten.
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, staat artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 267 VWEU, de clausules 2 en 4 van de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor

bepaalde tijd, omgezet bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999, en het grondbeginsel van de onafhankelijkheid en de onafzetbaarheid van de Europese rechter, dan in de weg aan een nationale regeling – als artikel 21 van wetsbesluit nr. 116 van 13 juli 2017 – die de verzoekende vrederechter, die de juridische, economische en sociale bescherming niet geniet en die het Unierecht zoals uitgelegd door het Hof in het arrest UX wil toepassen door de nationale regels buiten toepassing te laten die zich verzetten tegen de erkenning van de vereiste bescherming, blootstelt aan de automatische beëindiging van het rechterlijk ambt door de organen van de Italiaanse Staat, die partij zijn in het hoofdgeding, zoals de CSM en het ministerie van Justitie, zonder een procedure op tegenspraak en zonder de tuchtprocedure waarin vóór de inwerkingtreding van wetsbesluit nr. 116/2017 was voorzien?

3) Indien de eerste twee vragen bevestigend worden beantwoord, is er dan sprake van schending van de „rechtsstaat” in de zin van artikel 2, onder a), van verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, in een nationale situatie in Italië waarin:

- de verzoekende vrederechter en 4 769 andere honoraire rechters die op 15 augustus 2017 reeds in dienst waren, waaronder ook de verwijzende rechter, niet de doeltreffende juridische, economische en sociale bescherming van de arbeidsvoorwaarden genieten die wordt geboden aan vergelijkbare beroepsrechters, zodat zij hun rechterlijk ambt niet onder de voorwaarden van onafhankelijkheid en onafzetbaarheid kunnen uitoefenen;
- de Italiaanse regering en het ministerie van Justitie (de „werkgever”), het nationale parlement, de CSM, de Suprema Corte di Cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) en de Consiglio di Stato stelselmatig weigeren de voorrang van het Unierecht te erkennen en toepassing te geven aan de rechtspraak van het Hof over de juridische status en de door het Unierecht gewaarborgde rechten van de verzoekende vrederechter en 4 769 andere honoraire rechters, die in dezelfde omstandigheden als beroepsrechters hun rechterlijke taken uitoefenen;
- 4769 honoraire rechters, met inbegrip van de verwijzende rechter en met uitsluiting van verzoekster, die op 15 augustus 2017 reeds in dienst waren, afstand moeten doen van alle door het Unierecht gewaarborgde rechten indien zij willen deelnemen aan een nieuwe beoordelingsprocedure op grond waarvan zij, mits de uitkomst positief is, hun rechterlijk ambt kunnen blijven uitoefenen totdat zij de leeftijd van 70 jaar hebben bereikt, hoewel al deze honoraire rechters bij besluit van de CSM en het ministerie van Justitie op grond van de tot en met 31 december geldende regeling in hun ambt zijn bevestigd tot 31 mei 2024 en in ieder geval tot de datum waarop het ambt automatisch afloopt wegens het bereiken van de betreffende leeftijd, waarbij na deze „bevestiging” in het ambt nog steeds inbreuk wordt gemaakt op de onafhankelijkheid en de onafzetbaarheid van de „in zijn ambt bevestigde” honoraire rechter;

- de financiële maatregelen ten laste van de Uniebegroting voor de hervorming van het Italiaanse civiele recht en strafrecht met het oog op een eerlijk proces binnen kortere termijnen, zoals vastgesteld in het PNNR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; nationale herstel- en veerkrachtplan), geen maatregelen ter ondersteuning van honoraire rechters bevatten, maar hoofdzakelijk zijn gericht op de aanstelling voor bepaalde tijd van 16 500 ambtenaren als „addetti all’ufficio del processo („bedienden in het gerechtshof”), die bij het ministerie van Justitie in loondienst komen onder dezelfde economische voorwaarden als „in hun ambt bevestigde” honoraire rechters, maar met de waarborg van onafzetbaarheid op tuchtrechtelijk vlak voor de gehele duur van de betrekking, die niet geldt voor honoraire rechters, zelfs niet nadat deze „in hun ambt zijn bevestigd”?

4) Indien de eerste drie vragen bevestigend worden beantwoord, zijn artikel 278 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 160 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof dan onrechtmatig omdat zij in strijd zijn met de artikelen 2, 6 en 19 van het Verdrag [betreffende de Europese Unie], voor zover zij het Hof niet in staat stellen om in het kader van een prejudiciële procedure op grond van artikel 267 VWEU de noodzakelijke voorlopige maatregelen te nemen om onder meer nationale wetgevingshandelingen te schorsen die de rechtsstaat en de financiële belangen van de Unie schaden volgens de beginselen en de voorwaarden van verordening 2020/2092?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikelen 15, 20, 30 en 47 van het Handvest.

Artikelen 2, 6 en 19 VEU.

Artikelen 267 en 278 VWEU.

Clausules 2 en 4 van de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd als bedoeld in richtlijn 1999/70/EG.

Artikel 160 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

Verordening 2020/2092, met name artikel 2, onder a), en artikel 6.

Arrest van het Hof in zaak C-658/18, UX/Governo della Repubblica italiana.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Wetsbesluit nr. 116 van 13 juli 2017 [zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 629, onder a), van wet nr. 234/2021, van kracht sinds 1 januari 2022], met name:

– artikel 29, lid 1, bepaalt dat honoraire rechters die op de datum van inwerkingtreding van dit wetsbesluit in dienst zijn, op verzoek in hun ambt kunnen worden bevestigd totdat zij de leeftijd van 70 jaar hebben bereikt. Volgens lid 2 hebben honoraire rechters die niet hebben verzocht om in hun ambt te worden bevestigd of die niet slagen voor de daartoe voorziene beoordelingsprocedure, recht op een vergoeding van 2 500 EUR per dienstjaar waarin zij ten minste 80 dagen zitting hebben gehouden en op 1 500 EUR per dienstjaar waarin zij minder dan 80 dagen zitting hebben gehouden, met een maximumvergoeding van 50 000 EUR. De ontvangst van deze vergoeding impliceert dat afstand wordt gedaan van alle andere aanspraken. Overeenkomstig lid 3 dient de CSM in de periode 2022-2024 drie jaarlijkse beoordelingsprocedures te organiseren voor de honoraire rechters die in dienst zijn en die op de datum van inwerkingtreding van het wetsbesluit in kwestie respectievelijk meer dan 16 dienstjaren, tussen 12 en 16 dienstjaren of minder dan 12 dienstjaren hebben. In lid 5 is bepaald dat het verzoek tot deelname aan bovengenoemde beoordelingsprocedure met zich meebrengt dat afstand wordt gedaan van alle overige rechten, met uitzondering van het recht op de in lid 2 genoemde vergoeding indien er geen bevestiging in het ambt plaatsvindt. Krachtens lid 6 kunnen in hun ambt bevestigde honoraire rechters binnen 30 dagen na kennisgeving van de uitkomst van de beoordelingsprocedure kiezen of zij al dan niet uitsluitend honoraire functies willen uitoefenen. Ten slotte bepaalt lid 9 dat het ambt van honoraire rechters die op de datum van inwerkingtreding van dit wetsbesluit in dienst zijn, afloopt indien zij niet verzoeken om deelname aan de in lid 3 bedoelde beoordelingsprocedure;

– artikel 21, leden 1 tot en met 10, bevat de regels betreffende de ontheffing uit het ambt, de vrijstelling en de afzetting van honoraire rechters, en bepaalt het volgende: 1) de honorair rechter wordt uit het ambt ontheven indien hij niet voldoet aan een van de voorwaarden, indien hij aftreedt of indien er zich een onverenigbaarheidsgrond voordoet; 2) de honorair rechter wordt – ook ambtshalve – uit zijn ambt ontheven indien hij meer dan zes maanden verhinderd is, terwijl hij, indien hij gedurende hoogstens zes maanden verhinderd is, in de uitoefening van zijn ambt wordt geschorst zonder recht op vergoeding; 3) de honorair rechter wordt afgezet in alle gevallen waaruit blijkt dat hij ongeschikt is om zijn ambt uit te oefenen, met name wanneer hij zonder gegronde redenen resultaten heeft bereikt die aanzienlijk afwijken van de vooraf door de president van de rechtbank vastgestelde doelstellingen of wanneer hij niet binnen drie jaar na zijn aanstelling een aanzienlijk aantal zaken heeft afgehandeld overeenkomstig de voorschriften van de CSM; 4) tot de feiten die van belang zijn voor de beoordeling van voornoemde ongeschiktheid behoren de vaststelling van maatregelen die niet bij wet zijn vastgesteld, dan wel berusten op een ernstige schending van de wet of een onjuiste voorstelling van de feiten wegens onwetendheid of nalatigheid, een gebrek aan plichtsbesef of aanzienlijke vertraging in de uitoefening van de taken en herhaalde afwezigheid, zonder gegronde redenen, op de regelmatige zittingen en opleidingsinitiatieven; 5) tot afzetting wordt ook besloten wanneer de honorair rechter zich tijdens de uitoefening van zijn ambt of daarbuiten gedraagt op een wijze die de reputatie van zijn ambt kan schaden; 6) - 9) de president van de

rechtbank stelt de president van het beroepsgerecht in kennis van alle feitelijke omstandigheden die relevant zijn voor de ontheffing uit het ambt, de vrijstelling of de afzetting van de vrederechter; de president van het beroepsgerecht stelt de ontheffing uit het ambt, de vrijstelling of de afzetting voor aan de autonome afdeling voor honoraire rechters van de raad voor de magistratuur, en deze autonome afdeling doet de stukken – na de betrokkene te hebben gehoord en te hebben onderzocht of het voorstel gegrond is – toekomen aan de CSM voor een beslissing over het voorstel tot ontheffing uit het ambt, vrijstelling of afzetting; 10) de ontheffing uit het ambt, de vrijstelling en de afzetting worden gelast bij besluit van de minister van Justitie.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoekster heeft ononderbroken de functies van vrederechter uitgeoefend van 14 januari 2002 tot 9 november 2020 – de datum waarop haar ambt automatisch had moeten aflopen omdat zij de leeftijd van 68 jaar bereikte – zoals bepaald in artikel 29, lid 2, van wetsbesluit nr. 116/2017, in de tot 31 december 2021 geldende bewoordingen die van kracht waren vóór de bij artikel 1, lid 629, onder a), van wet nr. 234/2021 ingevoerde wijzigingen.
- 2 Ter compensatie van haar activiteit als vrederechter heeft verzoekster in de loop der jaren diverse vergoedingen ontvangen, naargelang de werklast en de gevraagde werkzaamheden.
- 3 Verzoekster heeft bij de TAR Emilia-Romagna beroep ingesteld tot erkenning van haar status van ambtenaar die wat arbeidsvoorwaarden betreft vergelijkbaar is met die van beroepsrechter, vanaf het begin van haar activiteit als vrederechter tot het bereiken van de leeftijd van 75 jaar of, subsidiair, 70 jaar, met de daaruit voortvloeiende veroordeling van het ministerie van Justitie tot betaling van het salarisverschil en regularisatie van haar belasting- en socialezekerheidspositie.
- 4 Gelet op met name de hangende zaak C-236/20 voor het Hof over de juridische status en de rechten van vrederechters en het arrest van het Hof in zaak C-658/18, UX tegen Governo della Repubblica italiana, heeft de TAR Emilia-Romagna verzoeksters incidentele verzoek om voorlopige bescherming toegewezen en haar toestemming gegeven om haar activiteit als vrederechter voort te zetten na haar achtenzestigste verjaardag.
- 5 De Consiglio di Stato heeft vervolgens het door het ministerie van Justitie uit voorzorg ingestelde hoger beroep toegewezen, waarbij het ambt van vrederechter dat verzoekster weer uitoefende na bovengenoemde beslissing van de TAR Emilia-Romagna dus werd opgeheven.
- 6 Bij beschikking van 26 mei 2021 heeft de TAR Emilia-Romagna de procedure van verzoekster geschorst wegens de bij het Hof aanhangige zaak C-236/20.

- 7 Op 15 juli 2021 heeft de Europese Commissie de Italiaanse regering een aanmaningsbrief toegezonden, waarmee zij overeenkomstig artikel 258 VWEU een inbreukprocedure inleidde en waarin zij wijst op diverse onverenigbaarheden tussen de huidige arbeidsvoorwaarden van honoraire rechters en de Europese arbeidsrichtlijnen. Deze onverenigbaarheden zijn reeds door het Hof aan de orde gesteld in arrest C-658/18 en door de Commissie vastgesteld in mededeling DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016) van 10 juni 2016 over de zaak EU Pilot 7779/15/EMPL.
- 8 De Italiaanse wetgever heeft de regeling inzake honoraire rechters hervormd bij artikel 1, leden 629 tot en met 633, van wet nr. 234/2021. Meer bepaald is bij laatstgenoemde bepaling artikel 29, leden 1 en 2, van wetsbesluit nr. 116/2017 gewijzigd, teneinde honoraire rechters die op de datum van inwerkingtreding van dat wetsbesluit (15 augustus 2017) in dienst waren, zoals de verzoekende vrederechter, voor onbepaalde tijd op een uitputtende lijst te plaatsen tot zij de leeftijd van 70 jaar bereiken, en niet langer 68 jaar, zoals ook het geval is voor beroepsrechters. De nieuwe regeling is op 1 januari 2022 in werking getreden.
- 9 De anciënniteit die in aanmerking moet worden genomen voor de deelname aan de door de CSM ingestelde beoordelingsprocedure, die ertoe strekt honoraire rechters te herbenoemen en die is omschreven in artikel 29 van wetsbesluit nr. 116/2017, is niet de anciënniteit die de kandidaat heeft opgebouwd op het moment van indiening van het verzoek, maar de anciënniteit die hij heeft opgebouwd op de datum van inwerkingtreding van dit wetsbesluit, te weten 15 augustus 2017. Aangezien verzoekster tot op heden weliswaar bijna 20 dienstjaren als vrederechter heeft gewerkt, maar op 15 augustus 2017 niet meer dan 16 dienstjaren had opgebouwd, kan zij niet deelnemen aan de beoordelingsprocedure voor 2022.
- 10 De nieuwe regeling bepaalt tevens dat degenen die niet slagen voor de beoordelingsprocedure, geen verzoek tot herbenoeming indienen of, zoals in het geval van verzoekster, de leeftijd van 70 jaar bereiken alvorens zij een verzoek tot herbenoeming kunnen indienen, een uitkering ontvangen die evenredig is aan het aantal dienstjaren. Zowel de ontvangst van de uitkering als de deelname aan de beoordelingsprocedure brengt met zich mee dat afstand wordt gedaan van elke vordering met betrekking tot het eerdere honoraire dienstverband. Degenen die wel voor de beoordelingsprocedure slagen, moeten daarentegen kiezen of zij al dan niet uitsluitend als vrederechter willen werken, een keuze die gevolgen heeft voor hun bezoldiging.
- 11 Op 21 januari 2022 heeft verzoekster daarom opnieuw een verzoek om voorlopige bescherming ingediend bij de TAR Emilia-Romagna, strekkende tot vaststelling van haar recht om, gelet op bovengenoemde nieuwe regeling, haar ambt van vrederechter te blijven uitoefenen tot de leeftijd van 70 jaar. De TAR Emilia-Romagna heeft dit verzoek ingewilligd en gelast dat verzoekster, in afwachting van de beslissing ten gronde in de bij het Hof aanhangige zaak C-236/20, weer als vrederechter in dienst kan treden tot zij de leeftijd van 70 jaar bereikt.

- 12 Anders dan bij de eerdere voorlopige maatregel van de TAR Emilia-Romagna heeft het ministerie van Justitie verzoekster evenwel niet meteen weer in dienst genomen.
- 13 Op 1 maart 2022 heeft de president van de Tribunale di Rimini echter, gelijktijdig met de indiening van het betreffende beroep strekkende tot verlening van een betalingsbevel, gelast om verzoekster onmiddellijk weer in dienst te nemen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 14 Verzoekster stelt op grond van de nieuwe voorlopige beschikking van de TAR Emilia-Romagna en het arrest van het Hof in zaak C-658/18 dat zij voor de periode 10 tot en met 28 februari 2022 recht heeft op het salaris dat toekomt aan een vergelijkbare gewone rechter met 20 jaar anciënniteit, met een bruto maandsalaris van 6 705,35 EUR, wat neerkomt met 4 276,72 EUR voor 19 werkdagen in februari 2022. In dit verband voert verzoekster aan dat de Italiaanse regering voortdurend inbreuk maakt op het Unierecht inzake de status en de rechten van honoraire rechters ten opzichte van de arbeidsvoorwaarden van vergelijkbare beroepsrechters.
- 15 Voorts heeft verzoekster de verwijzende rechter verzocht het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken, gelet op de nieuwe regeling inzake honoraire rechters die bij artikel 1, lid 629, van wet nr. 234/2021 is ingevoerd en die volgens verzoekster uitsluitend tot doel heeft de gevolgen van het arrest van het Hof in zaak C-658/18, van de toekomstige beslissing van het Hof in zaak C-236/20, Ministero della Giustizia e.a. (Status van de Italiaanse vrederechters), en van de inbreukprocedure die de Commissie heeft ingeleid met haar aanmaningsbrief van 15 juli 2021 met terugwerkende kracht teniet te doen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 16 Wat de **eerste prejudiciële vraag** betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat de in de nieuwe tekst van artikel 29 van wetsbesluit nr. 116/2017 neergelegde regeling elke doeltreffende bescherming ontzegt aan honoraire rechters die in dienst waren op de datum van inwerkingtreding van dat wetsbesluit, te weten 15 augustus 2017. Deze situatie betreft naast verzoekster nog 4769 andere honoraire rechters, waaronder de verwijzende rechter zelf.
- 17 Sommige rechters moeten namelijk afstand doen van hun door de Italiaanse grondwet en het Unierecht gewaarborgde rechten teneinde te kunnen deelnemen aan een beoordelingsprocedure waardoor zij, na hun herbenoeming tot de leeftijd van 70 jaar, op een uitputtende lijst van vrederechters kunnen worden geplaatst met het salaris van administratief medewerker, zonder enige bescherming krachtens het beginsel van onafzetbaarheid dat van toepassing is op het dienstverband als ambtenaar, aangezien de CSM discretionair bevoegd is om hen af te zetten. Andere rechters – zij die niet slagen voor de beoordelingsprocedure –

moeten voorgoed afstand doen van hun rechterlijke en professionele activiteit als vrederechter, in ruil voor de vergoeding als bedoeld in artikel 29, lid 2, van wetsbesluit nr. 116/2017. Tot slot zijn er nog andere rechters, zoals verzoekster, die de leeftijd van 70 jaar nog niet hebben bereikt en die – indien zij geen verzoek tot herbenoeming indienen – ook voorgoed afstand moeten doen van hun activiteit als vrederechter, in ruil voor dezelfde vergoeding als hierboven vermeld. Verzoekster moet dus automatisch afstand doen van de salarisrechten en de schadevergoeding die zij vordert in het bij de TAR Emilia-Romagna aanhangige geding, van de schadevergoeding die zij vordert in de bij de verwijzende rechter aanhangige procedure, alsook van de mogelijkheid om weer in dienst te treden tot de leeftijd van 70 jaar.

- 18 De verwijzende rechter wijst erop dat hij in dezelfde situatie verkeert als verzoekster, aangezien hij tot op heden meer dan 18 jaar ononderbroken in dienst is geweest, maar op 15 augustus 2017 niet ten minste de 16 dienstjaren had vervuld die nodig zijn om te kunnen deelnemen aan de eerste beoordelingsprocedure voor 2022.
- 19 De nieuwe tekst van artikel 29 van wetsbesluit nr. 116/2017 is tevens van invloed op de situatie van de verzoekende vrederechter in zaak C-236/20, hetgeen betekent dat de gevolgen van het toekomstige arrest van het Hof in die zaak teniet zullen worden gedaan, aangezien, ongeacht het antwoord van het Hof, de nieuwe hervormde regeling op die vrederechter van toepassing is.
- 20 De hervorming van de regeling in kwestie duidt erop dat de wetgever de bedoeling heeft om vrederechters te straffen, ondanks de bescherming van hun juridische status en hun rechten die met name wordt erkend door het arrest van het Hof in zaak C-658/18, de inleiding van de inbreukprocedure door de Commissie in haar aanmaningsbrief van 15 juli 2021 en arrest nr. 267/2020 van de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië).
- 21 In dit laatste arrest heeft de Corte costituzionale erop gewezen dat de Italiaanse vrederechter volgens het Hof valt onder het begrip „rechterlijke instantie van een der lidstaten” als bedoeld in artikel 267 VWEU, zijnde een instantie met een wettelijke grondslag, van permanente aard, die belast is met de onafhankelijke toepassing van rechtsregels, en eraan herinnerd dat het Hof in zijn arrest in zaak C-658/18 heeft geoordeeld dat vrederechters „hun ambt administratief gezien [uitoefenen] in de context van een juridische verhouding van ondergeschiktheid die hun onafhankelijkheid bij hun rechtsprekende functie niet aantast, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan”.
- 22 Volgens de verwijzende rechter volgt hieruit dat de Italiaanse Staat, met uitzondering van de TAR Emilia-Romagna en de Corte costituzionale, via de regering en het parlement en ondersteund door de hogere rechtbanken en de CSM, op flagrante en opzettelijke wijze inbreuk blijft maken op het Unierecht en op de onafhankelijkheid en de onafzetbaarheid van alle honoraire rechters, met inbegrip van de verzoekende vrederechter en de verwijzende rechter zelf.

- 23 Wat de **tweede prejudiciële vraag** betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat het feit dat in het arrest van het Hof in zaak C-658/18 wordt erkend dat de vrederechter een werknemer in loondienst is, met zich meebrengt dat een procedure als de afzettingsprocedure van artikel 21, leden 3 tot en met 6, van wetsbesluit nr. 116/2017 – die volledig verschilt van die welke van toepassing is op beroepsrechters – niet langer mag worden toegepast. Deze afzettingsprocedure garandeert geen hoor en wederhoor en ontzegt de honorair rechter zelfs het recht om te worden gehoord, waarbij het ministerie van Justitie de volledige administratieve discretionaire bevoegdheid krijgt om de afzetting te gelasten en de CSM een marginale rol krijgt toebedeeld.
- 24 Terwijl de TAR Emilia-Romagna en de president van de Tribunale di Rimini – die verzoekster toestemming hebben gegeven om weer als vrederechter in dienst te treden tot zij de leeftijd van 70 jaar bereikt en aldus het Unierecht op correcte wijze hebben toegepast – aanspraak hebben op de waarborgen van onafzetbaarheid die gelden voor beroepsrechters, komt de verwijzende rechter voor geen enkele waarborg van onafzetbaarheid in aanmerking, aangezien hij op elk moment kan worden afgezet op grond van artikel 21, leden 3 tot en met 6, van wetsbesluit nr. 116/2017.
- 25 Dit gebrek aan bescherming van honoraire rechters is niet in overweging genomen in de aanmaningsbrief van de Commissie van 15 juli 2021 en is nooit eerder op Europees niveau betwist, aangezien vrederechters vóór de inwerkingtreding van wetsbesluit nr. 116/2017 bij niet-nakoming van de ambtsplichten onderworpen werden aan een stelsel van graduele tuchtmaatregelen (artikel 9, lid 3, van wet nr. 374/1991) die vergelijkbaar waren met die voor beroepsrechters, via tuchtprocedures waarbij het beginsel van hoor en wederhoor werd geëerbiedigd en die werden beheerd door de CSM.
- 26 Volgens de verwijzende rechter hebben vrederechters door de intrekking van artikel 9, lid 3, van wet nr. 374/1991 met ingang van 15 augustus 2017 de waarborgen voor een eerlijke tuchtprocedure dus verloren, aangezien artikel 21 van wetsdecreet nr. 116/2017 bepaalt dat zij onmiddellijk worden afgezet, zonder hoor en wederhoor, bij elke vermeende schending van de ambtsplichten.
- 27 Hij herinnert eraan dat het Hof in de punten 47 tot en met 49 van zijn arrest in zaak C-658/18 heeft aangegeven over welke onafhankelijkheidskenmerken een vrederechter als Europese rechter dient te beschikken in verband met de onafzetbaarheid uit het ambt. De Italiaanse regering heeft daaraan echter geen uitvoering gegeven. Deze rechter verwijst in dit verband ook naar het arrest van het Hof in de gevoegde zaken C-748/19 tot en met C-754/19.
- 28 Wat de **derde en vierde prejudiciële vraag** betreft, acht de verwijzende rechter het noodzakelijk de president van het Hof krachtens artikel 279 VWEU en artikel 160 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te verzoeken om voorlopige maatregelen te nemen met het oog op opschorting van nationale wetgevingshandelingen die schadelijk zijn voor de rechtsstaat en de financiële

belangen van de Unie, in de zin van verordening 2020/2092. Hij verwijst in dit verband tevens naar de beschikking van de vicepresident van het Hof in zaak C-619/18 R.

- 29 Daarnaast stelt de verwijzende rechter vast dat artikel 11 van wetsbesluit nr. 80 van 9 juni 2021 en artikel 1, lid 18, van wet nr. 206 van 26 november 2021 afbreuk doen aan de onafhankelijkheid en de onafzetbaarheid van de verzoekende vrederechter, alsook aan het prestige en de autonomie van het gehele rechtssysteem, voor zover zij voorzien in de aanstelling, in het kader van het PNRR, van 16 500 medewerkers die zijn verbonden aan het gerechtshof, met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met een duur van 30 maanden, wier werkzaamheden vergelijkbaar zijn met die van vrederechters die reeds in dienst zijn op de datum van inwerkingtreding van wetsbesluit nr. 116/2017. Het PNRR voorziet echter niet in middelen voor honoraire rechters, ondanks hun belangrijke bijdrage aan de doeltreffendheid van de rechtspleging.
- 30 De Italiaanse Staat maakt dus inbreuk op de rechtsstaat, op vergelijkbare wijze als andere EU-lidstaten, zoals het Hof heeft vastgesteld in zijn recente arresten van 16 februari 2022, gewezen in voltallige zitting, in de zaken C-156/21 en C-157/21. In dit verband wordt ook verwezen naar het arrest van 21 december 2021 in zaak C-497/20.
- 31 De verwijzende rechter is van oordeel dat, aangezien de Italiaanse Staat en zijn rechterlijke instanties weigeren het arrest van het Hof in zaak C-658/18 toe te passen, de voorrang van het Unierecht uitsluitend kan worden gewaarborgd via de actieve rol die de Commissie krachtens artikel 17, lid 1, VEU speelt bij het toezicht op de toepassing van de Verdragen en het Unierecht – een rol die zij in casu met name kan vervullen door artikel 6 van verordening 2020/2092 te doen toepassen.
- 32 De verwijzende rechter herinnert eraan dat de Commissie de inbreukprocedure heeft ingeleid met de aanmaningsbrief van 15 juli 2021, meer dan vijf jaar na de voor de Italiaanse Staat negatieve afloop van de pre-inbreukprocedure in de zaak EU Pilot 7779/15/EMPL. De Italiaanse regering heeft aangevoerd dat wetsbesluit nr. 116/2017 de oplossing was voor de door de Commissie vastgestelde schending van het Unierecht met betrekking tot de juridische status en de rechten van honoraire rechters. De verwijzende rechter stelt daarentegen vast dat dit wetsbesluit de juridische status van honoraire rechters heeft verslechterd, zoals ook blijkt uit het feit dat de Commissie in een mededeling van 24 februari 2022, op verzoek van de verenigingen van honoraire rechters, heeft verklaard dat zij bereid was te overwegen een met redenen omkleed advies uit te brengen, niettegenstaande de hervorming van de betrokken regeling die op 1 januari 2022 in werking is getreden.
- 33 Het eventuele met redenen omkleede advies van de Commissie kan verzoekster en de verwijzende rechter echter geen onmiddellijke doeltreffende bescherming bieden, aangezien enkele bepalingen, zoals artikel 29, lid 9, en artikel 21, leden 3

tot en met 6, van wetsbesluit nr. 116/2017, al deels operationeel zijn en binnenkort (tegen april 2022) duizenden andere honoraire rechters hun door het Unierecht gewaarborgde rechten zullen ontnemen. Hierdoor zullen de onafhankelijkheid en de onafzetbaarheid van honoraire rechters verder worden ondermijnd en zal de rechtsstaat worden geschonden, gezien de schade voor de Uniebegroting als gevolg van de enorme en onnodige investering van Europese middelen om nog meer preciaire werknemers in de rechterlijke organisatie op te nemen, hetgeen geen oplossing biedt voor de problemen in verband met een eerlijke en snelle rechtsgang waarvoor die middelen anders zouden worden aangewend.

- 34 In het licht van het voorgaande acht de verwijzende rechter het noodzakelijk dat het Hof voorlopige en dringende maatregelen neemt. Hij wijst erop dat de bevoegdheid van het Hof om noodzakelijke voorlopige maatregelen te nemen en nationale wetgevingshandelingen op te schorten in de zin van artikel 160, leden 2 en 7, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, uitsluitend van toepassing lijkt te zijn op beroepen die zijn ingesteld op grond van artikel 278 VWEU en niet op krachtens artikel 267 VWEU ingeleide prejudiciële procedures. Deze keuze van de Europese wetgever in het VWEU moet volgens de verwijzende rechter worden herzien, gelet op de nieuwe situatie die is ontstaan door de inwerkingtreding van verordening 2020/2092.
- 35 Volgens de verwijzende rechter zijn artikel 278 VWEU en artikel 160 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof dus onwettig omdat zij in strijd zijn met de artikelen 2, 6 en 19 VEU, voor zover zij het Hof niet toestaan om in het kader van prejudiciële procedures voorlopige maatregelen te nemen die nodig zijn om nationale wetgevingshandelingen op te schorten die de rechtsstaat en de financiële belangen van de Unie schaden.
- 36 Gelet op het voorgaande verzoekt de verwijzende rechter het Hof om een prejudiciële beslissing op grond dat de nieuwe regeling inzake honoraire rechters van invloed is op de aanhangige nationale procedure en ertoe kan leiden dat verzoeksters beroep in het hoofdgeding niet-ontvankelijk wordt verklaard, met als gevolg dat zij haar salaris- en socialezekerheidsrechten verliest en haar werkzaamheden niet meer kan hervatten tot de leeftijd van 70 jaar.