



Datum van
inontvangstneming

:

17/01/2025

Zaak C-606/24

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:

17 september 2024

Verwijzende rechter:

Tribunalul București (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 september 2024

Verzoekende partijen:

XY

ZT

e.a.

Verwerende partij:

Ministerul Finanțelor

Voorwerp van het hoofdgeding

Bestuursrechtelijk en fiscaal beroep betreffende het salaris van ambtenaren

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Prejudiciële vraag

Moet artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, aldus worden uitgelegd dat het beginsel van de rechterlijke onafhankelijkheid zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke rechtsprekende formaties in alle zaken betreffende de vaststelling en/of de betaling van de bezoldiging van met overheidsmiddelen betaald personeel, verplicht zijn om de *Înaltă Curte de Casație și Justiție* (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië) te verzoeken om een prejudiciële uitspraak over rechtsvragen die niet eerder door deze hoogste rechterlijke instantie zijn beslecht, waardoor de mogelijkheid voor de met de zaken belaste rechters om autonoom uitspraak te doen, wordt beperkt, louter op grond dat een niet-uniforme rechtsbedeling negatieve gevolgen kan hebben voor de geconsolideerde algemene begroting en de sociaaleconomische stabiliteit van het land?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht:

Artikel 19, lid 1, tweede alinea, en artikel 2 VEU

Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”), te weten de arresten van 11 juli 2024, *Hann-Invest e.a.*, C-554/21, C-622/21 en C-727/21, EU:C:2024:594, en 22 september 2016, *Microsoft Mobile Sales International e.a.*, C-110/15, EU:C:2016:717

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikel 519 van de *Cod de procedură civilă* (wetboek van burgerlijke rechtsvordering), dat bepaalt dat een rechtsprekende formatie die een zaak in laatste aanleg behandelt en vaststelt dat een rechtsvraag waarvan de oplossing bepalend is voor de inhoudelijke beslechting van de zaak, nieuw is en dat de *Înaltă Curte de Casație și Justiție* (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië; hierna: „*Înaltă Curte*”) zich hierover niet eerder heeft uitgesproken, de *Înaltă Curte* kan verzoeken om een principiële uitspraak over de betrokken rechtsvraag.

Artikel 2 van *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2024 privind unele măsuri pentru soluționarea proceselor privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, precum și a proceselor privind prestații de asigurări sociale* (noodverordening van de regering nr. 62/2024 betreffende een aantal maatregelen voor de beslechting van rechtszaken inzake het salaris van met overheidsmiddelen betaald personeel en rechtszaken inzake sociale zekerheid; hierna: „*OUG nr. 62/2024*”), dat in wezen bepaalt dat indien een rechtsprekende formatie die een zaak in eerste aanleg of in hoger beroep behandelt, in de loop van een procedure

betreffende het salaris van met overheidsmiddelen betaald personeel vaststelt dat de Înaltă Curte niet eerder uitspraak heeft gedaan over een rechtsvraag waarvan de oplossing bepalend is voor de inhoudelijke beslechting van de zaak, zij de Înaltă Curte moet verzoeken om een principiële uitspraak over de betrokken rechtsvraag. De beslissing om de zaak voor te leggen aan de Înaltă Curte wordt ook aan de andere rechterlijke instanties gezonden die bevoegd zijn in eerste aanleg of in hoger beroep uitspraak te doen in gelijkaardige zaken, die worden geschorst tot het tijdstip waarop de Înaltă Curte uitspraak doet. De Înaltă Curte doet uitspraak uiterlijk 60 dagen na de datum waarop de zaak aan hem is voorgelegd. De beslissing moet uiterlijk 15 dagen na de datum van uitspraak worden gemotiveerd en uiterlijk vijf dagen na de motivering worden bekendgemaakt.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekers hebben op 20 november 2023 bij de verwijzende rechter een beroep ingesteld waarbij zij deze rechter in wezen verzoeken om verweerder te gelasten het verschil tussen het daadwerkelijk ontvangen salaris en het verschuldigde salaris, te weten het maximumsalaris voor functies met een overeenkomstige betaling, voor dezelfde functie en rang bij verschillende overheidsinstanties en publieke instellingen, opnieuw te berekenen en uit te betalen.
- 2 Na de inwerkingtreding op 14 juni 2024 van OUG nr. 62/2024 vroeg de verwijzende rechter zich af of het passend is om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de verenigbaarheid met het Unierecht van deze nationale regeling, volgens welke rechterlijke instanties in alle zaken betreffende het salaris van met overheidsmiddelen betaald personeel, verplicht zijn om de Înaltă Curte te verzoeken om een prejudiciële uitspraak over rechtsvragen die niet eerder door de Înaltă Curte zijn beslecht, waardoor de mogelijkheid voor de met de betrokken zaken belaste rechters om autonoom uitspraak te doen, wordt beperkt, op grond dat een niet-uniforme rechtsbedeling op dit gebied negatieve gevolgen kan hebben voor de algemene begroting en de sociaaleconomische stabiliteit van het land.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 3 Verzoekers voeren in wezen aan dat rechterlijke instanties niet het recht kan worden ontnomen om autonoom uitspraak te doen in de zaken waarop OUG nr. 62/2024 betrekking heeft, die de Înaltă Curte de exclusieve bevoegdheid verleent om te beslissen over een rechtsvraag die een groot aantal zaken betreft.
- 4 Verweerder is van mening dat er geen sprake is van de uitlegging van een bepaling van het Unierecht en wijst op de noodzaak van een uniforme rechtsbedeling op het gebied van de vaststelling van het salaris van met overheidsmiddelen betaald personeel.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 5 De motivering van de verwijzende rechter bestaat uit vijf onderdelen.
- 6 In de eerste plaats wijst hij erop dat de rol van de Înaltă Curte bij de uitlegging van rechtsregels waarvan de verduidelijking bepalend is voor de inhoudelijke beslechting van het geschil, volgens de rechtspraak van de Înaltă Curte over de toepassing van artikel 519 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering uitzonderlijk en subsidiair blijft en slechts kan worden toegestaan wanneer een rechtsvraag die bepalend is voor de inhoudelijke beslechting van het geschil, daadwerkelijk niet voldoende duidelijk is en derhalve tot een niet-uniforme rechtspraak kan leiden.
- 7 De Înaltă Curte heeft dus niet de bevoegdheid om in de plaats te treden van de met de zaak belaste rechters bij het oplossen van alle rechtsvragen waarmee zij worden geconfronteerd, zolang deze geen daadwerkelijk probleem vormen. Bovendien voorziet artikel 519 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering in een facultatieve procedure, die de met de zaak belaste rechter de vrijheid geeft om de moeilijkheidsgraad van de rechtsvraag te beoordelen en de procedure te beheren op basis van de concrete feitelijke situatie in elke zaak. Dit artikel 519 bepaalt ook dat alleen de rechter in laatste aanleg de zaak aan de Înaltă Curte kan voorleggen, en de bepalingen van dit artikel zijn op eenieder van toepassing.
- 8 De verwijzende rechter meent *ten eerste* dat OUG nr. 62/2024 een facultatieve procedure omvormt tot een verplichte procedure voor de zaken die binnen de werkingssfeer ervan vallen, *ten tweede* dat deze noodverordening niet van toepassing is op alle personen die zaken bij de rechter aanhangig maken en *ten derde* dat deze noodverordening rechterlijke instanties verplicht om zaken aan de Înaltă Curte voor te leggen, zelfs indien zij geen twijfels hebben over de grond van de zaak.
- 9 Bovendien wordt met OUG nr. 62/2024 ook ingegrepen in het juridische begrip „rechtsvraag” bedoeld in artikel 519 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering. Aangezien dat begrip niet in de wet is gedefinieerd, moest het in de rechtspraak worden verduidelijkt om een strikte afbakening te waarborgen tussen enerzijds de principiële analyse en uitlegging van rechtsregels in het kader van het mechanisme voor de eenmaking van de rechtspraak, en anderzijds de concrete uitspraken die per geval moeten worden gedaan door de rechterlijke instanties, die zich ook moeten uitspreken over rechtsvragen met betrekking tot de bij hen aanhangige geschillen. Het nut en de noodzaak van een dergelijke afbakening vloeit voort uit het eigenlijke doel van de door dit artikel 519 geregelde procedure, namelijk een gerechtelijk mechanisme dat moet worden gebruikt als een rechtsinstrument voor de eenmaking van de rechtspraak, en niet als een instrument waarmee de rechterlijke instanties bevoegdheden inzake de uitlegging en toepassing van de wet kunnen delegeren aan de Înaltă Curte.

- 10 De verwijzende rechter wijst er eveneens op dat rechterlijke instanties, aangezien zij verplicht zijn om de zaken voor te leggen aan de Înaltă Curte en alle bij nationale rechterlijke instanties aanhangige zaken moeten worden opgeschort, niet zelfstandig kunnen beslissen over de oplossing van rechtsvragen en de wijze waarop zij deze oplossing aanpassen aan het concrete geval. In zijn arrest van 11 juli 2024, Hann-Invest e.a., C-554/21, C-622/21 en C-727/21, EU:C:2024:594, heeft het Hof geoordeeld dat een „gerecht dat bij de wet is ingesteld” wordt gekenmerkt door zijn rechterlijke functie, dat wil zeggen dat het uitspraak doet over zaken die onder zijn bevoegdheid vallen op basis van rechtsregels en na een procedure die op voorgeschreven wijze is gevoerd.
- 11 Voorts geeft de verwijzende rechter aan dat de Înaltă Curte in arrest nr. 59/2018 heeft geoordeeld dat een rechter die een zaak voorlegt aan de Înaltă Curte, in zijn verwijzingsbeslissing moet aangeven welke specifieke rechtsvraag opheldering behoeft en wat de uitleggingsmoeilijkheden zijn die een principiële oplossing van de rechtsvraag door de Înaltă Curte vereisen, teneinde te voorkomen dat het in artikel 519 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering geregelde procedurele mechanisme leidt tot een ongerechtvaardigde verlenging van de gerechtelijke procedure en het natuurlijke doel van die procedure te waarborgen, namelijk de eenmaking van de rechtspraak door de oplossing door de Înaltă Curte van een rechtsvraag die bepalend is voor de inhoudelijke beslechting van de zaak. Daarom kan het loutere feit dat er twijfel bestaat over de betekenis van een rechtsregel geen reden zijn om van dit mechanisme voor de eenmaking van de rechtspraak gebruik te maken, aangezien het absoluut noodzakelijk is dat de rechter die de zaak naar de Înaltă Curte verwijst, de ontvankelijkheid van de verwijzing goed onderbouwt, niet alleen wat betreft de procedurele voorwaarden, maar vooral wat betreft de voorwaarde betreffende het bestaan van een rechtsvraag waarvan de opheldering bepalend is voor de inhoudelijke beslechting van de zaak.
- 12 Voorts oordeelde de Înaltă Curte in arrest nr. 71/2018 dat de procedure van artikel 519 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering betrekking heeft op de uitlegging van twijfelachtige, onvolledige of onduidelijke rechtsregels die bepalend zijn voor de inhoudelijke beslechting van de zaak. Het doel van deze procedure is te voorkomen dat er niet-uniforme rechtspraak ontstaat, en niet dat de Înaltă Curte de wet uitlegt en toepast om de betrokken zaak zelf op te lossen, aangezien de met de zaak belaste rechter bevoegd is en moet blijven om de zaak op te lossen. Er is pas sprake van een werkelijke rechtsvraag als de betwiste regel twijfelachtig, onvolmaakt, onvolledig of onduidelijk is. Bijgevolg moet de betrokken rechtsvraag een belangrijke kwestie zijn, die betrekking heeft op de mogelijkheid om een wettekst anders uit te leggen omdat die tekst onvolledig is, niet aansluit bij andere wettelijke bepalingen of niet langer van kracht is.
- 13 In die omstandigheden is de verwijzende rechter van mening dat de voormelde rechtspraak van de Înaltă Curte over de ontvankelijkheid van een dergelijke verwijzing irrelevant is indien de rechters verplicht zijn om alle zaken die binnen de werkingssfeer van OUG nr. 62/2024 vallen, naar de Înaltă Curte te verwijzen.

- 14 In de tweede plaats wijst de verwijzende rechter erop dat OUG nr. 62/2024 in strijd is met de beginselen van de rechtsstaat, de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van rechters, aangezien het een ontoelaatbare vorm van inmenging van de uitvoerende/wetgevende macht in de rechtsbedeling is.
- 15 Door geen objectieve en toereikende reden aan te geven waarom OUG nr. 62/2024 alleen van toepassing is op bepaalde gerechtelijke procedures, en door geen duidelijke en precieze voorwaarden op te leggen, wijst de wetgever dus in feite de Înaltă Curte enkel als speciale rechter aan in het geval van bepaalde gerechtelijke procedures betreffende salarissen die voor de rechter worden opgeëist door een brede categorie van ambtenaren, waaronder magistraten. In een geconsolideerde rechtsstaat is een dergelijke uitzonderingsregeling, die alleen van toepassing is op bepaalde geschillen, ontoelaatbaar, aangezien zij in strijd is met de beginselen van de rechtsstaat en de scheiding der machten.
- 16 De verwijzende rechter geeft aan dat wetten, met het oog op het evenwicht tussen de rechterlijke macht en de uitvoerende/wetgevende macht, de rechtsbedeling niet mogen belemmeren of vertragen, maar integendeel de onafhankelijkheid van de rechter bij de toepassing van het recht in elke bij hem aanhangige zaak moeten waarborgen.
- 17 Uit de considerans van de noodverordening blijkt echter dat de uitvoerende/wetgevende macht de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties aantast door zich te mengen in het beheer en zelfs in de beslechting van zaken. Het feit dat een rechtshandeling wordt gerechtvaardigd op grond van het feit dat een niet-uniforme rechtspraak negatieve gevolgen kan hebben voor de geconsolideerde algemene begroting en de sociaaleconomische stabiliteit, impliceert de wens van de auteur van die rechtshandeling dat de beoogde procedure voor de eenmaking van de rechtspraak gunstige gevolgen heeft voor de staatsbegroting. Uit de veronderstelling dat de eenmaking van de rechtspraak gunstig zal zijn voor de staatsbegroting, blijkt dus dat de wetgever een bepaalde verwachting heeft van de resultaten van de eenmakingsprocedure.
- 18 Bijgevolg is de verwijzende rechter van oordeel dat OUG nr. 62/2024 de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht miskent, aangezien in de motivering voor de vaststelling ervan wordt gewezen op de noodzaak dat de rechterlijke uitspraken voor de eenmaking van de rechtspraak in overeenstemming zijn met de financiële belangen van de staat. Op zichzelf impliceert dat censuur van de uitspraak van de rechter vanuit het perspectief van een van de partijen in de procedure, namelijk een instelling of een autoriteit die openbare middelen beheert.
- 19 Bovendien baant het feit dat OUG nr. 62/2024 slechts van toepassing is op bepaalde categorieën geschillen volgens de verwijzende rechter de weg voor politieke beïnvloeding van de rechterlijke macht, aangezien de daarin vervatte uitzonderingsregeling alleen van toepassing is op geschillen waarin de bevoegde rechterlijke instanties ernstige inconsistenties in de wetgeving hebben vastgesteld. Op die manier ontstaat de indruk dat de rechterlijke instanties onder invloed staan

van de uitvoerende/wetgevende macht of onderworpen zijn aan politieke richtlijnen en wordt het vertrouwen van het publiek in de rechterlijke macht ernstig ondermijnd, met negatieve gevolgen voor de rechtsstaat en de democratie als geheel.

- 20 Bovendien schendt de verplichting om zaken naar de Înaltă Curte te verwijzen volgens de verwijzende rechter ook het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, omdat het de bevoegde rechters belemmert om autonoom uitspraak te doen. Aangezien rechters vrij moeten zijn om de wet uit te leggen en toe te passen zonder inmenging van buitenaf, ondermijnt de verplichting om zaken naar de Înaltă Curte te verwijzen deze onafhankelijkheid.
- 21 Bovendien doet het feit dat OUG nr. 62/2024 bepaalt dat alle soortgelijke zaken automatisch moeten worden opgeschort, volgens de verwijzende rechter rechtstreeks afbreuk aan de onafhankelijkheid van de rechters om hun eigen zaken te beheren. Het feit dat die rechters verplicht zijn om de bovengenoemde zaken op te schorten, ongeacht de specifieke kenmerken van elk geval, is dus in strijd met het onafhankelijkheidsbeginsel.
- 22 In de derde plaats is de verwijzende rechter van oordeel dat OUG nr. 62/2024 ook negatieve gevolgen heeft voor de eerlijkheid van het proces bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna: „EVRM”) en artikel 47 van het Handvest. Justitiabelen zouden de maatregelen van OUG nr. 62/2024 dus kunnen zien als een poging om de overheid in rechtszaken inzake salarissen te bevoordelen en als een indicatie dat lagere rechters niet het vertrouwen van het publiek kunnen genieten dat nodig is om zelfstandig beslissingen te nemen, wat het vertrouwen van het publiek in de rechterlijke macht zou ondermijnen. Bovendien schept deze noodverordening een gevaarlijk precedent van buitensporige centralisatie van de rechtspraak en gedwongen eenmaking van de uitlegging van het recht in bepaalde categorieën geschillen. Elke poging om met uitzonderlijke wetgevende middelen de juridische uitlegging alleen voor bepaalde soorten geschillen te standaardiseren, vormt echter een ontoelaatbare inmenging in de rechterlijke activiteit.
- 23 Voorts wijst de verwijzende rechter erop dat de automatische schorsing van een groot aantal gelijksoortige zaken tot een aanzienlijke achterstand bij de rechterlijke instanties leidt, waardoor het efficiënte beheer van de zaken verder wordt bemoeilijkt en de duur van de gerechtelijke procedures wordt verlengd. Dit druist zelfs in tegen het gestelde doel van OUG nr. 62/2024, namelijk het stroomlijnen van de rechtsbedeling.
- 24 In de vierde plaats is het bestaan van verschillen in de rechtspraak volgens de verwijzende rechter geen redelijke grond voor de vaststelling van OUG nr. 62/2024 en mag het grote aantal bij de rechterlijke instanties aanhangige zaken niet worden verward met het bestaan van verschillen in de rechtspraak. Verschillen in de rechtspraak zijn inherent aan elk rechtssysteem dat bestaat uit een geheel van feitenrechters met territoriale bevoegdheid. Dat is ook vastgesteld

door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn arrest van 4 juni 2013, Teodor tegen Roemenië, CE:ECHR:2013:0604JUD004687806, waarin erop werd gewezen dat dergelijke verschillen zich ook binnen dezelfde rechterlijke instantie kunnen voordoen en dat dit op zich niet in strijd is met het EVRM.

- 25 De verwijzende rechter wijst er in dit verband op dat het Roemeense recht toereikende mechanismen voor de eenmaking van de rechtspraak bevat, waarin is voorzien in het wetboek van burgerlijke rechtsvordering en het wetboek van strafvordering, die algemene bepalingen bevatten betreffende de verwijzing van rechtsvragen naar de Înaltă Curte, die alleen mogelijk is nadat is vastgesteld dat de betrokken vraag nieuw of moeilijk is en wanneer aan bepaalde ontvankelijkheidsvoorwaarden is voldaan.
- 26 In de vijfde plaats wijst de verwijzende rechter erop dat OUG nr. 62/2024 is vastgesteld op het gebied van de rechterlijke organisatie, hoewel de resultaten van het nationale referendum van 26 mei 2019, waarin het Roemeense volk onder meer te kennen heeft gegeven in te stemmen met het verbod voor de regering om noodverordeningen op het gebied van de rechterlijke organisatie vast te stellen, zijn bevestigd bij arrest nr. 2/2019 van de Curte Constituțională a României (grondwettelijk hof, Roemenië). Ofschoon de effecten van een raadgevend referendum politiek en niet juridisch van aard zijn, had de regering haar grondwettelijke verplichting tot loyaliteit moeten nakomen en het parlement moeten voorstellen een wet over deze kwestie aan te nemen.
- 27 Om deze redenen en gelet op het feit dat de juiste toepassing van het Unierecht niet zo voor de hand ligt dat redelijkerwijze geen twijfel kan bestaan over de wijze waarop de prejudiciële vraag moet worden opgelost, is de verwijzende rechter van oordeel dat de uitlegging door het Hof van de in casu toepasselijke regels en beginselen van het Unierecht noodzakelijk is.