



Datum van inontvangstneming : 07/03/2018

Zaak C-49/18**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

26 januari 2018

Verwijzende rechter:

Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (Sección Cuarta)
(hoogste rechter van de autonome gemeenschap Catalonië, vierde
kamer, Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

28 december 2017

Verzoekende partij:**Verwerende partij:**

Ministerio de Justicia

**[Zaaknummer, namen van de partijen en hun vertegenwoordigers,
samenstelling van de verwijzende rechterlijke instantie en datum van de
beschikking] [OMISSIS]**

1. VOORWERP VAN HET GEDING

Voorwerp van het geding is de verlaging van de bezoldiging van de leden van de rechterlijke macht en het openbaar ministerie door artikel 31, lid 1, van Ley 39/2010 de Presupuestos Generales del Estado (rijksbegrotingswet) voor het jaar 2011, in samenhang met de noodzakelijke voorganger ervan, namelijk artikel 1 van Real Decreto-Ley (koninklijk wetsbesluit) 8/2010 van 22 mei 2010, dat strekte tot wijziging van artikel 32 van rijksbegrotingswet 26/2009 voor het jaar 2010.

Artikel 31, lid 1, van wet 39/2010 bevestigde de verlaging die in het jaar 2009 werd toegepast bij voornoemd koninklijk wetsbesluit 8/2010 van 22 mei 2010, en bekrachtigde voor 2011 dat **[Or. 2]** de verschillende categorieën leden van de

rechterlijke macht dezelfde bedragen aan salaris zouden ontvangen als die welke waren vastgesteld in artikel 32, lid 1, II.1, van wet 26/2009, zoals gewijzigd bij koninklijk wetsbesluit 8/2010, alsook dat hun aanvullende bezoldigingen niet zouden worden verhoogd ten opzichte van de op 31 december 2010 vigerende niveaus.

Artikel 32, lid 1, II.1, van wet 26/2009 bepaalde dat de salarissen van de diverse categorieën leden van de rechterlijke macht met ingang van 1 juni 2010 zouden worden verlaagd met 9,73 % ten opzichte van de tot dan toe geldende niveaus, en artikel 32, lid 1, II.4, bepaalde dat “[d]e aanvullende bezoldigingen van de leden van de rechterlijke macht en het openbaar ministerie op jaarbasis met 6 % worden verlaagd in het geval van magistrados en fiscales en met 5 % in het geval van jueces en abogados fiscales ten opzichte van die welke betaald werden tot en met 31 mei 2010”.

2. FEITEN

Verzoeker ██████████ magistraat bij de Juzgado de lo Social n°. 26 de Barcelona (arbeidsrechter, rechtbank nr. 26, Barcelona, Spanje) (alleensprekende rechter), komt op tegen de bezoldigingsstaten voor de maanden januari, februari en volgende van 2011, als administratieve besluiten houdende goedkeuring van het bedrag van zijn bezoldiging, op grond dat die besluiten een „substantiële verlaging ten opzichte van dezelfde tijdvakken van het voorgaande jaar” inhielden. De bezoldigingsstaten waren gebaseerd op artikel 31, lid 1, van rijksbegrotingswet 39/2010 van 22 december 2010 voor het jaar 2011.

3. ARGUMENTEN VAN PARTIJEN

- 1 Verzoeker zette in zijn vordering uiteen dat die verlaging van de salarissen in uitvoering van de rijksbegrotingswet voor het jaar 2011 niet strookte met de Constitución Española (Spaanse grondwet) van 1978 (hierna: „CE”), aangezien die verlaging een schending vormde van: a) het rechtszekerheidsbeginsel, artikel 9, lid 3, CE; b) het recht op eigendom, artikel 33, lid 3, CE; c) het gelijkheidsbeginsel en het recht om niet te worden gediscrimineerd, artikel 14 CE; d) het verbod op verkapte belastingen; e) het recht op arbeid en een toereikende beloning, artikel 35 CE; f) de menselijke waardigheid, artikel 10 CE; g) het beginsel dat collectieve arbeidsovereenkomsten verbindend zijn, artikel 37, lid 1, CE; h) het grondrecht op vrijheid van vereniging, artikel 28 CE; i) het beginsel van sociale bescherming in situaties van behoefte, artikelen 41 CE en 50 CE; j) het voorschrift dat de verlaging van de bezoldigingen bij de organieke wet op de rechterlijke organisatie wordt geregeld, artikelen 117 CE en 122 CE; k) het verbod van willekeur; l) het basisstatuut van het overheidspersoneel, vastgesteld bij wet 7/2007 van 13 april 2007, m) het vereiste dat de Consejo General del Poder Judicial (Algemene Raad van de rechterlijke macht) advies uitbrengt, en n) de bepalingen van wet 15/2003 betreffende de aanpassing van de bezoldigingen van de leden van de rechterlijke macht. **[Or. 3]**

██████████

Met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel en het recht om niet te worden gediscrimineerd (artikel 14 CE) betoogde hij dat de verlaging van zijn salaris werd doorgevoerd op basis van „percentages die niet te vergelijken zijn met die welke in de overige ambtenarengroepen zijn toegepast”, en dat de regel die aan de berekening ten grondslag ligt „*een progressief criterium, en niet een eenvoudigweg persoonlijk criterium, hanteert voor het bepalen van het bedrag van de bezoldigingsverlagingen, welk criterium in onze grondwet (artikel 31, lid 1) enkel als een mogelijkheid wordt beschouwd in het kader het opzetten van het belastingstelsel*”.

In het verzoekschrift werd aangedrongen op een **onderzoek van de grondwettigheid** [OMISSIS] van artikel 31, lid 1, van rijksbegrotingswet 39/2010 van 22 december 2010 voor het jaar 2011 [OMISSIS] [de gevolgde redenering wordt hieronder uiteengezet].

- 2 De landsadvocaat stelde dat het ging om een wettelijke bepaling die reeds was gevalideerd door de Tribunal Constitucional (Spaanse grondwettelijk hof), waardoor het beroep moest worden verworpen. Er was sprake van een buitengewone en dringende noodzaak tot vaststelling van de maatregel middels een wetsbesluit.
- 3 [OMISSIS] [aspecten van nationaal procesrecht] [B]esloten werd dat partijen en het openbaar ministerie zouden worden gehoord over de wenselijkheid van een onderzoek van de grondwettigheid van artikel 31, lid 1, van rijksbegrotingswet 39/2010 van 22 december 2010 voor het jaar 2011, waarvan de geldigheid bepalend is voor de rechterlijke uitspraak, gelet op het feit dat die bepaling in strijd kan zijn met artikel 14 CE (beginsel van gelijkheid bij de toepassing van de wet), artikel 9, lid 3, CE (verbod van willekeur), artikel 31 CE (beginsel van progressie), artikel 33, lid 3, CE, alsook artikel 403, lid 1 van de Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) (organieke wet op de rechterlijke organisatie).

De grondwettigheidstoetsing was gerechtvaardigd „**[g]ezien het advies van de centrale thesaurier voor personeelszaken bij het ministerie van Justitie, waarin wordt uitgelegd dat de salarisverlaging voor jueces – de minst verdienende groep – 7,16 % bedraagt, voor magistrados de órgano unipersonal (alleensprekende rechters, zoals verzoeker) 6,64 %, en voor magistrados bij de Tribunales Superiores de Justicia – die het meest verdienen, zonder dat het advies iets zegt over de magistrados bij de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie) – 5,90 %**”.

- 4 Bij beschikking van 30 maart 2015 werd aan het Spaanse grondwettelijk hof de vraag voorgelegd of artikel 31, lid 1, van rijksbegrotingswet 39/2010 van 22 december 2010 voor het jaar 2011 grondwettig was, op grond dat ofschoon de financiële crisis het land reeds in het jaar 2010 noopte tot een verlaging van de salarissen van het gehele ambtenarenkorps, de bestreden bepaling **[Or. 4]** de jueces – groep 5 – zwaarder treft dan de magistrados bij de Tribunales Superiores de Justicia – groep 1 – aangezien eerstbedoelde rechters een relatief grotere

salarisverlaging moeten dragen, waarbij geen redelijke motivering wordt gegeven voor het feit dat de minstverdienende groep de grootste bijdrage dient te leveren, hetgeen indruist tegen het beginsel van progressie. De maatregelen ter verlaging van de salarissen zagen op een groep ambtenaren, rechters/magistraten en openbare aanklagers, maar vonden niet de billijke en progressieve toepassing die wordt vereist door artikel 14, artikel 9, lid 2, en artikel 31 van de Spaanse grondwet.

Het doel van de bepaling – artikel 31, lid 1, van wet 39/2010 – is om de hele beroepsgroep te laten bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen die door de Europese Unie zijn opgelegd in verband met de terugdringing van de begrotingstekorten van de overheid als geheel. Dat dient echter te gebeuren met inachtneming van de beginselen van progressie, billijkheid en evenredigheid, aangezien de maatregelen anders niet op gelijkwaardige voorwaarden, maar op willekeurige voorwaarden zouden worden gedragen door de adressaten.

- 5 Bij beschikking van het voltallige Spaanse grondwettelijk hof van 15 december 2015 werd de exceptie van ongrondwettigheid niet-ontvankelijk verklaard [OMISSIS], en werd geoordeeld dat het gelijkheidsbeginsel als vervat in artikel 14 CE niet is geschonden, aangezien er geen geldige vergelijkingsmaatstaf is omdat de subjecten zich niet in objectief vergelijkbare omstandigheden bevinden. De leden van de rechterlijke macht zijn ingedeeld in verschillende categorieën en vervullen verschillende functies. Ook worden de beginselen van financiële draagkracht en van progressie niet geschonden, omdat het in casu geen belasting betreft, maar loonmaatregelen, waarbij de wetgever de maatstaven kan vaststellen die hij passend acht, zoals toewijding aan het werk, de verantwoordelijkheid van de functie, de post zelf, enz.
- 6 Bij beschikking van 24 februari 2016 werden de partijen uitgenodigd om argumenten [naar voren te brengen] teneinde te bepalen of de vastgestelde maatregelen ter verlaging van de salarissen discriminerend kunnen zijn krachtens het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin het non-discriminatiebeginsel is vastgelegd, aangezien de verlaging geen rekening hield met de uitgeoefende functies, maar voor elke groep of categorie binnen de beroepsgroep als geheel uitsluitend was gerelateerd aan hun salarissen. Verzoeker diende zijn argumenten in, waarin hij betoogde dat de maatregelen ter verlaging van de salarissen indirecte discriminatie op grond van leeftijd en/of anciënniteit inhielden, aangezien de maatregel het meest zwaarst was voor de categorie van de jueces, die de categorie is waarin degenen worden ingedeeld die toetreden tot de rechterlijke macht, zijnde de jongste rechters zonder anciënniteit. Bijgevolg veroorzaakt een schijnbaar neutrale maatregel verhoudingsgewijs negatievere gevolgen naarmate de leeftijd en/of anciënniteit lager is, hetgeen, indien daar geen relevante objectieve grond voor is, indirecte discriminatie zou kunnen inhouden.

4. OPGEWORPEN VRAGEN EN RELEVANTE BEPALINGEN [Or. 5]

1- Over de categorieën van leden van de rechterlijke macht. Artikel 301 e.v. Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985 (organieke wet op de rechterlijke organisatie) van 1 juli 1985.

De rechterlijke macht valt uiteen in drie categorieën, te weten:

- Magistrados (magistraten) bij het Tribunal Supremo (grondwettelijk hof)
- Magistrados (magistraten)
- Jueces (rechters)

Met betrekking tot deze categorieën moet worden opgemerkt dat de normale toetreding tot de rechterlijke macht verloopt via de categorie van de jueces, en in uitzonderlijke gevallen als magistrado de órgano unipersonal (magistraat van een alleensprekende rechterlijke instantie). Zowel voor rechters als voor magistraten van alleensprekende rechterlijke instanties geldt dat zij zijn onderverdeeld in groepen, naargelang van de post die zij vervullen, waarvan groep 5 – rechters – de laagste is, en groep 1 – magistraten van alleensprekende rechterlijke instanties in Madrid en Barcelona – de hoogste. Bijlage II.1 bij wet 15/2003 van 26 mei 2003 betreffende de bezoldiging van leden van de rechterlijke macht en het openbaar ministerie.

2- Over het algemene Unierechtelijke beginsel van „non-discriminatie”. Artikel 21, lid 1, Handvest

Betoogd wordt dat de nationale regeling – artikel 31, lid 1, II, van wet 39/2010 (rijksbegrotingswet) voor het jaar 2011 – waarin de salarisverlaging voor de gehele rechterlijke macht is vastgelegd, mogelijk in strijd is met het verbod van discriminatie als vervat in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, wegens de grotere bezwaring voor een deel van de rechterlijke macht, zonder dat daar een redelijke en objectieve grond voor bestaat, aangezien de betrokkenen vóór de salarisverlaging dezelfde functies vervulden als daarna, waardoor hier geen sprake is van een keuze van de wetgever ten aanzien de door rechters te ontvangen beloning, maar van een maatregel met een specifiek doel, namelijk het leveren van een bijdrage aan het verlagen van het begrotingstekort van de rijksoverheid op last van de Europese Unie. Het valt niet te begrijpen waarom de minstverdienende leden van het collectief een hogere verlaging moeten dragen, wanneer de gehele rechterlijke macht rechtstreeks verplicht is om bij te dragen aan de verwezenlijking van dit doel.

De salarisverlaging was juist het hoogst in de laagste categorieën van de rechterlijke macht (rechters en magistraten van alleensprekende rechterlijke instanties), waarin de jongste leden van de rechterlijke macht, die in die categorie hun intrede maken, worden ingedeeld, hetgeen discriminatie op grond van leeftijd zou kunnen opleveren, in strijd met richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000

tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, die van toepassing is op de overheidssector (artikel 3).

Voorts wordt inbreuk gemaakt op het algemene beginsel van gelijkheid bij de toepassing van de wet, in de zin dat een wet die een collectieve opdracht vaststelt voor de verwezenlijking van doelen die worden geacht het algemeen belang te dienen, geen willekeurige toepassing verdraagt. **[Or. 6]**

3- Over de plicht om de „onafhankelijkheid van de rechter” te respecteren, wat betreft een redelijke en billijke bezoldiging die in overeenstemming is met de functies die door de verschillende leden van de rechterlijke macht worden vervuld.

- Het Europees handvest inzake het statuut voor rechters, dat is aangenomen op 8, 9 en 10 juli 1998, bepaalt in artikel 6, met als opschrift „Bezoldiging en sociale zekerheid”, het volgende:

„6.1. Rechters die op professionele basis rechterlijke functies uitoefenen, hebben recht op een zodanige bezoldiging dat zij bestand zijn tegen druk waarmee beïnvloeding van hun beslissingen en meer in het algemeen van hun rechterlijk handelen wordt beoogd, wat leidt tot aantasting van hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

6.2. De beloning kan variëren volgens anciënniteit, de aard van de functie waarin de beroepsrechter is aangesteld of het belang van de opgedragen taken, die aan de hand van transparante criteria worden beoordeeld. [...]

- De aanbeveling van het Comité van ministers van de Raad van Europa (2010) aan alle lidstaten van 17 november 2010 inzake rechters, luidt:

„Remuneration

53. The principal rules of the system of remuneration for professional judges should be laid down by law.

*54. Judges’ remuneration should be commensurate with their profession and responsibilities, and be sufficient to shield them from inducements aimed at influencing their decisions. Guarantees should exist for maintaining a reasonable remuneration in case of illness, maternity or paternity leave, as well as for the payment of a retirement pension, which should be in a reasonable relationship to their level of remuneration when working. **Specific legal provisions should be introduced as a safeguard against a reduction in remuneration aimed specifically at judges.***

55. Systems making judges’ core remuneration dependent on performance should be avoided as they could create difficulties for the independence of judges.”

██████████

Hieruit volgt dat een van de parameters die onbetwistbaar van invloed zijn op de onafhankelijkheid van de rechter de bezoldiging is die, bijgevolg, passend, redelijk en stabiel moet zijn om een optimale uitoefening van de functie te waarborgen.

- In de conclusie van advocaat-generaal HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE van 18 mei 2017 in **zaak C-64/16**, over „Prejudiciële verwijzing – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Daadwerkelijke rechtsbescherming – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47 – Onafhankelijkheid van de rechter – Nationale regeling die voorziet in verlaging van de salarissen [Or. 7] in de publieke sector – Bezuinigingsmaatregelen” is het volgende uiteengezet:

74. Het EHRM heeft bij herhaling geoordeeld dat de garantie van een „onafhankelijk gerecht” in de zin van artikel 6, lid 1, van het EVRM. (84) niet alleen vereist dat de rechters onafhankelijk zijn qua rechtspositie (85) maar ook in de uitoefening van hun functies. Dit laatste heeft een interne dimensie binnen de rechterlijke macht (86), die in deze zaak niet aan de orde is, alsook een externe dimensie daarbuiten, die inhoudt dat rechters hun werk moeten kunnen doen zonder dat ze worden beïnvloed door de partijen in het geding (87) of door de overige machten binnen de Staat (88), hetgeen mijns inziens de enige invalshoek is die de ASJP heeft aangevoerd. Ik benadruk dat het Hof bij de vaststelling van de criteria voor de beoordeling of een nationale rechterlijke instantie onafhankelijk is, voor een soortgelijke benadering heeft gekozen. (89)

75. Wat meer in het bijzonder de onafhankelijkheid van leden van een rechterlijke instantie vanuit het oogpunt van hun bezoldiging betreft, heeft het EHRM de onderlinge samenhang tussen beide aanvaard door te oordelen dat „het niet tijdig uitbetalen aan de rechters van de bezoldiging onverenigbaar is met de noodzaak om te waarborgen dat zij hun rechterlijke functies onafhankelijk en onpartijdig kunnen uitoefenen, bestand tegen druk van buiten waarmee beïnvloeding van hun besluiten en gedrag wordt beoogd” waarbij het in dit verband benadrukt dat de „onafhankelijkheid van de rechter een gevoelige kwestie is”. (90)

76. Deze analyse is gebaseerd op verschillende rechtsinstrumenten van de Raad van Europa waarin dergelijke aandachtspunten worden vermeld. In artikel 6 van het Europees handvest inzake het statuut voor rechters, dat geen bindende werking heeft, staat namelijk dat de bezoldiging van rechters op een zodanig niveau moet worden vastgesteld dat zij niet worden blootgesteld aan mogelijke druk die afbreuk zou kunnen doen aan hun onafhankelijkheid, ook al kan de hoogte van deze bezoldiging per rechter variëren op basis van objectieve criteria, zoals het belang van de opgedragen taken. (91) Voorts is er in aanbevelingen van het Comité van ministers (92) op aangedrongen dat „[d]e bezoldiging van rechters [...] evenredig [is] aan hun rol en hun verantwoordelijkheden en op een zodanig niveau dat zij bestand zijn tegen elke druk van buitenaf om hun besluiten

te beïnvloeden” en dat „[s]pecifieke wettelijke bepalingen worden vastgesteld om specifiek op rechters gerichte salariskortingen onmogelijk te maken”; (93)

77. *Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het recht van eenieder op een behandeling van zijn zaak door een onafhankelijk gerecht in de zin van artikel 47 van het Handvest, de noodzaak met zich brengt dat de onafhankelijkheid van de leden van dat gerecht wordt gewaarborgd door hun, rekening houdende met de verantwoordelijkheden die zij dragen, een voldoende hoge en stabiele bezoldiging te verstrekken om hen te beschermen tegen het gevaar van eventuele bemoeienissen of druk van buitenaf, die schadelijk zijn voor de neutraliteit van de rechterlijke besluiten die zij moeten nemen.*

78. *Ook al moet de hoogte van de bezoldiging van rechters in overeenstemming zijn met het belang van de publieke functie die zij vervullen, dat bedrag [Or. 8] mag evenwel niet buitenproportioneel zijn ten opzichte van de economische en sociale realiteit en met name ten opzichte van de gemiddelde levensstandaard in de staat waar betrokkenen hun functie uitoefenen. (94) Bovendien betekent een redelijke stabiliteit van hun inkomen mijns inziens dat dit niet zodanig in de tijd mag variëren dat de onafhankelijkheid van hun oordeelsvorming gevaar loopt, maar niet dat elke verandering uitgesloten is.*

79. *Meer in het bijzonder kan het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter tijdens een ernstige economische crisis zoals die in de periode vóór de vaststelling van de maatregelen die aan de orde zijn in het hoofdgeding (95), niet aldus worden opgevat dat het in de weg staat aan een vermindering van de bezoldiging van rechters, ook al zal een dergelijke vermindering uiteraard wel binnen redelijke proporties moeten blijven om te voorkomen dat zij vatbaar worden voor eventueel op hen uitgeoefende druk. Er dient namelijk een juist evenwicht te worden gevonden, zoals de Portugese regering naar voren brengt, tussen het algemeen belang van de gemeenschap en het bijzonder belang van de rechters, die belast zijn met het waarborgen van de eerbiediging van aan de justitiabelen toegekende rechten.*

Al met al kan de nationale wetgever, voor zover de bezuinigingsmaatregelen zonder redelijke grond een belasting vormen die groter is voor een bepaalde groep binnen een homogeen collectief, met als gevolg dat hun positie binnen dat collectief nog zwakker wordt, de implicaties daarvan niet negeren.

5. RECHTSGRONDEN

In zoverre dat de nationale jueces en magistrados rechters van de EU zijn en bijgevolg hun functies moeten uitoefenen overeenkomstig de parameters die zijn vastgesteld in de nationale en de Europese rechtsorden, is de uitlegging van de algemene beginselen van het Unierecht noodzakelijk om te kunnen analyseren of de nationale regeling – artikel 31, lid 1, II van rijksbegrotingswet 39/2010 voor het jaar 2011 – tot verlaging van de salarissen, met verschillende percentages voor de minstverdienende rechters en magistraten, deze beginselen mogelijk schendt.

██████████

Gelet op het voorgaande,

wordt het Hof van Justitie krachtens artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen inzake de uitlegging van het algemene Unierechtelijke beginsel van non-discriminatie, zoals tevens vervat in artikel 21, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en van het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid: **[Or. 9]**

1) Moet het algemene Unierechtelijke beginsel dat iedere discriminatie verboden is aldus worden uitgelegd [dat] het zich niet verzet tegen een nationale regeling als die welke is vervat in artikel 31, lid 1, van Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 (rijksbegrotingswet voor het jaar 2011), waarbij uiteenlopende percentages zijn vastgesteld voor salarisverlagingen, die bezwarender zijn voor de leden van de rechterlijke macht met de laagste salarissen, waardoor die een grotere bijdrage dienen te leveren ter ondersteuning van de overheidsfinanciën? (beginsel van non-discriminatie)

2) Moet het algemene Unierechtelijke beginsel volgens hetwelk de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt gewaarborgd door middel van een billijke en stabiele bezoldiging die in verhouding staat tot de functies die de leden ervan uitoefenen aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die welke is vervat in artikel 31, lid 1, van wet 39/2010 (rijksbegrotingswet) van 22 december 2010, waarbij geen rekening wordt gehouden met de aard van de door hen uitgeoefende functies, hun anciënniteit en de relevantie van hun taken, en waarbij uitsluitend van de minstverdienende leden van dat collectief een grotere bijdrage ter ondersteuning van de overheidsfinanciën wordt verlangd? (beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid)

[Nationale procedure; ontbreken van de mogelijkheid om een rechtsmiddel in te stellen tegen deze beslissing] [OMISSIS]