



Datum van
inontvangstneming

:

16/03/2016

Zaak C-64/16**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

5 februari 2016

Verwijzende rechter:

Supremo Tribunal Administrativo (Portugal)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 januari 2016

Verzoekende partij:

Associação Sindical dos Juizes Portugueses

Verwerende partij:

Tribunal de Contas

I. Uiteenzetting

1. De ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS JUÍZES PORTUGUESES (vakbond van de Portugese rechters; hierna: „ASJP”) [omissis] heeft als vertegenwoordigster van „haar leden” de rechters-raadsheren in het Tribunal de Contas (Portugese rekenkamer) ANTÓNIO AUGUSTO PINTO SANTOS CARVALHO, HELENA MARIA FERREIRA LOPES, JOÃO FRANCISCO AVEIRO PEREIRA, JOSÉ ANTÓNIO MOURAZ LOPES, CARLOS ALBERTO LOURENÇO MORAIS ANTUNES en EURICO MANUEL FERREIRA PEREIRA het onderhavige bijzondere administratieve beroep ingesteld tegen het TRIBUNAL DE CONTAS (hierna: „TC”), met verzoek tot:

- a) nietigverklaring van de bestuurshandelingen houdende „loonsverwerking” van de door verzoekster vertegenwoordigde leden betreffende oktober 2014, en de ondertussen verrichte bestuurshandelingen, op grond van artikel 2 van wet nr. 75/2014 [omissis] [van 12 september 2014 tot vaststelling van de regeling voor tijdelijke loonsverlagingen en de voorwaarden voor intrekking ervan];
- b) veroordeling van verweerder tot terugbetaling van het verschil in loon dat is ingehouden op grond van de in dat artikel opgelegde loonsverlaging, vermeerderd

met verdragingsrente, tegen de wettelijke rentevoet, die reeds vervallen is en nog zal vervallen tot de datum van daadwerkelijke volledige betaling;

c) en met het verzoek te verklaren voor recht dat de door verzoekster vertegenwoordigde leden recht hebben op uitbetaling van hun loon zonder deze loonsverlaging.

De [ASJP] steunt haar vorderingen op de „onwettigheid” van de bestreden handelingen, die „nietig” moeten worden verklaard [artikel 135 van de Código de Procedimento Administrativo (wetboek bestuursrechtspleging)] aangezien het „wetsvoorschrift” dat zij toepassen [artikel 2 van wet nr. 75/2014 van 12 september 2014] in strijd is met de grondwet wegens schending van artikel 32 A van het Estatuto dos Magistrados Judiciais (statuut van de magistraten van de rechterlijke macht; hierna: „EMJ”) [goedgekeurd bij de begrotingswet van 2011], wegens schending van het beginsel van statutaire eenheid van het EMJ [omissis], doordat de „loonsverlaging” niet het voorwerp is geweest van collectieve onderhandelingen [artikel 6 van wet nr. 23/98 van 26 mei 1998] en wegens schending van het „beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht” [artikel 203 van Portugese grondwet, artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie].

Verzoekster heeft voorgesteld [omissis] om het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) te verzoeken om een „prejudiciële beslissing” over de vraag of het „beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht” zoals dat voortvloeit uit artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en uit de rechtspraak van het Hof, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de in casu in geding zijnde maatregelen tot loonsverlaging.

2. Het TC als verwerende partij betwist het beroep, en verwijst daartoe enkel naar hetgeen reeds in andere instanties is gezegd.

3. Het Openbaar Ministerie werpt – op grond van artikel 85 van de Código de Processo nos Tribunais Administrativos [wetboek rechtspleging voor de bestuursrechters) – een exceptie op van „materiële onbevoegdheid van de bestuursrechter” om kennis te nemen van het beroep. Mocht de bestuursrechter bevoegd worden geacht, dan moet volgens het Openbaar Ministerie „het beroep ontvankelijk worden verklaard”.

4. [omissis]

5. [omissis]

6. [omissis]

7. [omissis]

II. Artikel 2 van wet nr. 75/2014 van 12 september 2014, op grond waarvan de lonen van de rechters-raadsheren in het TC die hier worden vertegenwoordigd door de ASJP [omissis] zijn verlaagd, luidt als volgt:

„Artikel 2

Loonsverlaging

- 1 Het totale brutomaandloon van de in lid 9 opgesomde personen, wanneer dat meer dan 1 500 EUR bedraagt, wordt ongeacht of zij op die datum hun functie uitoefenen dan wel na die datum hun functie opnemen, verlaagd met:
 - a) 3,5 % van de totale waarde voor lonen die meer dan 1 500 EUR en minder dan 2 000 EUR bedragen;
 - b) 3,5 % van het bedrag van 2 000 EUR, vermeerderd met 16 % van de waarde van het totale loon boven 2 000 EUR, zodat de algehele verlaging tussen 3,5 % en 10 % bedraagt voor lonen gelijk aan of hoger dan 2 000 EUR of gelijk aan of lager dan 4 165 EUR;
 - c) 10 % van de totale waarde voor lonen die meer dan 4 165 EUR bedragen.
- 2 Tenzij het totale brutomaandloon van een werknemer lager dan of gelijk aan 4 165 EUR is, in welk geval het vorige lid van toepassing is, worden de verschillende vergoedingen, gratificaties en andere geldelijke prestaties in de volgende gevallen met 10 % verlaagd:
 - a) wanneer een persoon geen juridische arbeidsverhouding heeft met een van de in lid 9 genoemde instellingen, maar daarin een functie uitoefent krachtens een andere titel, behalve in het kader van een overheidsopdracht voor diensten;
 - b) wanneer een in lid 9 bedoelde persoon in meer dan één van de in dat lid genoemde instellingen een functie uitoefent.
- 3 De in het vorige lid bedoelde personen verstrekken elke maand de op de vorige maand betrekking hebbende informatie die noodzakelijk is opdat de organen en diensten die de vergoedingen, gratificaties en andere geldelijke prestaties beheren, de toepasselijke verlaging kunnen bepalen.
- 4 Voor de toepassing van dit artikel:
 - a) wordt als ‚totaal brutomaandloon’ aangemerkt het totaalbedrag van alle geldprestaties, te weten het basisloon, toelagen en aanvullende vergoedingen, waaronder beloningen, gratificaties, subsidies, presentiegelden, bonussen, representatiekosten en vergoedingen voor overuren, uitzonderlijk werk of arbeid op rustdagen of feestdagen;

- b) komen niet in aanmerking, maaltijdvergoedingen, geldelijke toelagen, vervoersvergoedingen of de terugbetaling van kosten die volgens de wet zijn gemaakt, geldelijke bedragen die sociale uitkeringen vormen en met name het bedrag dat aan het veiligheidspersoneel is betaald als jaarlijkse bijdrage voor de aankoop van een uniform;
 - c) worden zomer- en kerstgratificaties bij de vaststelling van de loonsverlaging als afzonderlijke maandlonen beschouwd;
 - d) worden de toe te passen inhoudingen berekend op basis van het op grond van de leden 1 en 2 verlaagde geldbedrag.
- 5 Indien de toepassing van dit artikel tot een totaal brutoloon van minder dan 1 500 EUR leidt, wordt de verlaging enkel toegepast voor zover noodzakelijk, zodat in ieder geval dit bedrag wordt ontvangen.
- 6 Ingeval voor slechts een deel van het loon als bedoeld in lid 1 en lid 2 de inhouding wordt toegepast door de Caixa Geral de Aposentações (algemeen ambtenarenpensioenfonds) [omissis] of door de sociale zekerheid, wordt deze inhouding toegepast op de waarde na toepassing van de in lid 1 bedoelde verlaging op de geldelijke prestaties waarvoor die inhouding geldt.
- 7 Wanneer de loontoeslagen of andere geldelijke prestaties zijn bepaald als een percentage van het basisloon, wordt de in de leden 1 en 2 bedoelde verlaging toegepast op de waarde daarvan, berekend op basis van de waarde van het basisloon vóór toepassing van de verlaging.
- 8 De in dit artikel opgelegde loonsverlaging wordt toegepast op het totale brutomaandloon berekend na toepassing van de verlagingen bepaald in de artikelen 11 en 12 van wet nr. 12-A/2010 van 30 juni 2010, zoals gewijzigd bij wet nr. 64/2011 van 30 december 2011, wet nr. 66-B/2012 van 31 december 2012 en wet nr. 83-C/2013 van 31 december 2013, en in wet nr. 47/2010 van 7 september 2010, zoals gewijzigd bij wet nr. 52/2010 van 14 december 2010 en wet nr. 66-B/2012 van 31 december 2012, voor de daarin bepaalde gebieden.
- 9 De onderhavige wet is van toepassing op de houders van, en het overige personeel met, de hierna opgesomde functies:
- a) president van de Republiek;
 - b) voorzitter van het parlement van de Republiek;
 - c) eerste minister;
 - d) leden van het parlement van de Republiek;
 - e) leden van de regering;

- f) rechters in het Grondwettelijk Hof, de Rekenkamer en de procureur-generaal van de Republiek, rechters en magistraten van gewone rechtbanken, leden van het openbaar ministerie, rechters en magistraten van bestuursrechtbanken, fiscale rechtbanken en vredegerichten;
- g) vertegenwoordigers van de Republiek bij de autonome regio's;
- h) leden van de parlementen van de autonome regio's;
- i) leden van de regionale regeringen;
- j) verkozen ambtenaren van lokale overheden;
- k) officieel aangestelden van andere grondwettelijke organen die niet in de voorgaande litterae zijn vermeld en leden van bestuursorganen van zelfstandige bestuurslichamen, in het bijzonder van deze die hun functies uitoefenen in samenwerking met het parlement van de Republiek;
- l) leden en werknemers van kabinetten, beheersinstanties en ondersteunende diensten van in de voorgaande litterae vermelde organen en bekleders van een openbare functie, de voorzitter en vicevoorzitter van de Hoge Raad voor de Magistratuur, de voorzitter en vicevoorzitter van de Hoge Raad voor de bestuursrechtbanken en fiscale rechtbanken, de voorzitter van het Hooggerechtshof, de voorzitter en de magistraten van het Grondwettelijk Hof, de voorzitter van het Administratief Hooggerechtshof, de voorzitter van de Rekenkamer, de Ombudsman en de procureur-generaal van de Republiek;
- m) leden van de strijdkrachten en de nationale republikeinse garde, waaronder militaire rechters en militairen die adviseurs van het Openbaar Ministerie zijn in defensieaangelegenheden, en andere militaire strijdkrachten;
- n) leidinggevend personeel van de diensten van de president van de Republiek en het parlement van de Republiek, andere ondersteunende diensten van grondwettelijke organen en de overige diensten en organen van de centrale, regionale of plaatselijke overheidsadministratie, en personeel met, wat loon betreft, een hiermee gelijkgestelde functie;
- o) overheidsambtenaren of daarmee gelijkgestelden, leden van uitvoerende, beraadslagende, raadgevende of controlerende organen of andere statutaire organen van openbare instellingen die onder de algemene of een bijzondere regeling vallen, publiekrechtelijke rechtspersonen die onafhankelijk zijn omdat zij actief zijn op het gebied van regelgeving, toezicht of controle, openbare bedrijven waarvan het aandelenkapitaal volledig of grotendeels in handen van de overheid is, overheidsbedrijven en instellingen uit de regionale en gemeentelijke bedrijfssector, openbare stichtingen en andere openbare instellingen;

- p) werknemers die openbare ambten bekleden in de presidentiële staf, het parlement van de Republiek en andere grondwettelijke organen, of openbare ambten overeenkomstig welke publiekrechtelijke arbeidsverhouding dan ook, waaronder werknemers die ter beschikking zijn gesteld of met buitengewoon verlof zijn;
- q) werknemers van openbare instellingen die onder een bijzondere regeling vallen en publiekrechtelijke rechtspersonen die onafhankelijk zijn omdat zij actief zijn op het gebied van regelgeving, toezicht of controle, met inbegrip van onafhankelijke regulerende instanties;
- r) werknemers van openbare bedrijven waarvan het aandelenkapitaal volledig of grotendeels in handen van de overheid is, overheidsbedrijven en instellingen uit de regionale en plaatselijke bedrijfssector;
- s) werknemers en leidinggevendenden van publiekrechtelijke openbare stichtingen en privaatrechtelijke openbare instellingen en van instellingen die niet onder de voorgaande litterae vallen;
- t) reservepersoneel, personeel met vervroegd pensioen of ter beschikking staand personeel dat niet in actieve dienst is, dat in aanmerking komt voor geldelijke prestaties die worden berekend op basis van het loon waarop het personeel in actieve dienst recht heeft.
- 10 De instanties die met de verwerking van de lonen van de werknemers met een overheidsfunctie bedoeld onder p) van het vorige lid belast zijn op grond van artikel 1, lid 6, van de Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) [algemene arbeidswet voor het overheidsambt], goedgekeurd als bijlage bij wet nr. 35/2014 van 20 juni 2014, alsmede de organen en diensten die financieel onafhankelijk zijn en belast zijn met het beheer van de lonen van de werknemers met een overheidsfunctie bedoeld onder q) en s) van het vorige lid, storten het bedrag dat overeenkomt met de in dit artikel opgelegde loonsverlaging, door aan de Schatkist, onverminderd de gevallen waarin de lonen van de betrokken werknemers vooraf en volgens de regels in de begroting zijn opgenomen na toepassing van diezelfde verlagingen.
- 11 De maandelijkse representatievergoeding als bedoeld in artikel 61, lid 1, onder a), van decreetwet nr. 40-A/98 van 27 februari 1998, zoals gewijzigd bij decreetwet nr. 153/2005 van 2 september 2005 en decreetwet nr. 10/2008 van 17 januari 2008 en door wet nr. 55-A/2010 van 31 december 2010, wordt verminderd met 6 %, onverminderd de in de vorige leden opgelegde verlagingen.
- 12 De bepalingen van de onderhavige wet zijn niet van toepassing op houders van een functie in, en het overige personeel van, ondernemingen waarvan het kapitaal volledig of grotendeels in handen is van de overheid en overheidsbedrijven en instellingen uit de openbare bedrijfssector indien ingevolge bijzondere

internationale regelgeving daardoor een rechtstreeks inkomstenverlies wordt geleden.

- 13 De in de onderhavige wet opgelegde loonsverlaging is niet van toepassing ingeval als gevolg van deze loonsverlaging het brutoloon lager is dan het bedrag van het minimumloon dat geldt in landen waar externe perifere diensten van het ministerie voor buitenlandse handel zijn gevestigd.
- 14 De in het onderhavige artikel opgelegde loonsverlaging is niet van toepassing op werknemers van de externe perifere diensten van het ministerie voor buitenlandse handel, wanneer toepassing van deze loonsverlaging op ondubbelzinnige wijze schending zou opleveren van een dwingende norm van de plaatselijke openbare orde die loonsverlagingen verbiedt.
- 15 De in dit artikel vervatte regeling is dwingend en heeft voorrang boven andersluidende bepalingen, ook al zijn het bijzondere bepalingen of uitzonderingsbepalingen, collectieve overeenkomsten en arbeidsovereenkomsten, die niet van deze regeling kunnen afwijken of hierin wijzigingen aanbrengen.

[...]"

III. De maatregelen houdende loonsverlaging, zoals die zijn vervat in voornoemd artikel 2 van wet nr. 75/2014 [omissis], zijn in de opeenvolgende toelichtingen bij de overheidsbegroting van het ministerie van financiën en overheidsadministratie gerechtvaardigd uit hoofde van dwingende redenen van begrotingsconsolidatie, inzonderheid gelet op het besluit van de Raad van de Europese Unie van 2 december 2009, waarin de Portugese Staat werd aangemoedigd om zijn buitensporig begrotingstekort op de begroting te verhelpen (toelichting bij de overheidsbegroting van 2011, [omissis] www.portugal.gov.pt blz. 26).

Op 7 april 2011 heeft Portugal officieel verzocht om „financiële bijstand” van de Europese Unie, van de lidstaten met de euro als munteenheid, en het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

Op 3 mei 2011 zijn de Portugese regering en de gezamenlijke delegatie van de Commissie, het IMF en de Europese Centrale Bank (ECB) gekomen tot een akkoord betreffende een economisch en financieel aanpassingsprogramma, gekend onder de naam *Memorandum van overeenstemming*, dat een omvangrijk programma inhoudt met beleidsmaatregelen over drie jaar – tot in 2014 – en dat een Europees financieel stabilisatiemechanisme invoert.

De toekenning van financiële bijstand aan Portugal is aldus geregeld in Europese rechtsinstrumenten, onder meer uitvoeringsbesluit 2011/344/EU van de Raad van 30 mei 2011 [tot verlening van financiële bijstand van de Unie aan Portugal] en uitvoeringsbesluit 2012/409/EU van 10 juli 2012 tot wijziging van eerstgenoemd besluit.

Ingevolge artikel 3 van besluit 2011/344/EU bepaalt de Raad dat Portugal vóór het einde van 2011 en in lijn met de bepalingen van het memorandum van overeenstemming een reeks maatregelen moet nemen die daarin gedetailleerd en nauwkeurig zijn omschreven.

Op 9 oktober 2012 heeft de Raad de Portugese Staat als aanbeveling gegeven zijn buitensporig begrotingstekort tegen uiterlijk einde 2014 bij te sturen (aanbeveling van de Raad van 18 juni 2013, [omissis] overwegingen 5 en 6).

In juni 2013 heeft de Raad Portugal een extra jaar toegestaan teneinde het buitensporig begrotingstekort bij te sturen (aanbeveling van de Raad van 18 juni 2013 [omissis] overweging 19).

In deze context van bijsturing van het buitensporig begrotingstekort – opgelegd en gecontroleerd door de Europese instellingen – gevolgd door financiële bijstand – toegekend en geregeld in Europese rechtshandelingen – kan moeilijk worden verloochend dat de betrokken economische en financiële maatregelen, met name de beperking van de uitgaven die concreet is vertaald in de verlaging van de lonen van de leden die door de verzoekende partij worden vertegenwoordigd, binnen het bestek van het Unierecht zijn genomen. Op zijn minst luidt de conclusie dat zij ook een Europese grondslag hebben.

De handelingsmarge waarover de Portugese Staat in samenspraak met de Europese instellingen beschikt bij de concrete tenuitvoerlegging van de richtsnoeren inzake het begrotingsbeleid, stellen de Portugese Staat evenwel niet vrij van de verplichting tot eerbiediging van de algemene beginselen van Unierecht [omissis] en de door de Unie erkende grondrechten (artikel 5, lid 1, van het Handvest).

Tot deze algemene beginselen van [omissis] Unierecht behoort het beginsel van *onafhankelijkheid van de rechterlijke macht*, dat geldt ten aanzien van de Europese rechters, zowel uit organiek als uit functioneel oogpunt.

Het daadwerkelijk rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de uit de orde van de Europese Unie voortvloeiende rechten wordt immers in eerste instantie verzekerd door de nationale rechters – artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – en deze rechters moeten dat toezicht uitoefenen in volle onafhankelijkheid en onpartijdigheid, hetgeen een recht is voor de Unieburgers – artikel 47 van het Handvest.

In die mate is de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht van groot belang voor de doeltreffendheid zelf van [omissis] het Unierecht.

Het Hof van Justitie heeft in vele prejudiciële arresten, teneinde uit te maken of het verwijzende orgaan een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 [omissis] VWEU vormde, rekening gehouden met een geheel van factoren,

waaronder met name de – externe dan wel interne – „onafhankelijkheid” van het betrokken orgaan.

Alles wijst erop dat de *onafhankelijkheid* van de rechterlijke instanties ook wordt gerealiseerd via garanties in verband met het statuut van de leden van de rechterlijke macht, in al haar geledingen, waaronder ook de economische behandeling, en daarom kunnen vraagtekens worden gezet bij de eenzijdig opgelegde en permanente loonsverlaging van de leden die door verzoekster worden vertegenwoordigd.

Gelet op hetgeen hierboven summier is uiteengezet en rekening houdend met de noodzaak dat de bepalingen/beginselen van [omissis] Unierecht die relevant zijn voor de beslechting van het onderhavige geding, worden uitgelegd door het Hof van Justitie, wordt het Hof van Justitie krachtens artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

Moet, gelet op het dwingende vereiste van wegwerking van het buitensporige begrotingstekort en de in Europese bepalingen geregelde financiële bijstand, het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zoals dit voortvloeit uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de maatregelen tot loonsverlaging waaraan de magistraten in Portugal zijn onderworpen, op grond dat zij door andere machten/organen van het openbaar gezag eenzijdig en permanent zijn opgelegd, zoals dit blijkt uit artikel 2 van wet nr. 75/2014 van 12 september 2014?

IV. Bijgevolg wordt de behandeling van de zaak geschorst overeenkomstig artikel 267 VWEU [omissis].

[omissis]

Lissabon, 7 januari 2016