Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 23. januar 2020 [1]

Sag C-658/18

UX
mod
Governo della Repubblica italiana

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Giudice di pace di Bologna (fredsdommeren i Bologna, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – formaliteten – retsvæsenets eksterne og interne uafhængighed – socialpolitik – direktiv 2003/88/EF – arbejdstid – artikel 7 – årlig betalt ferie – fredsdommer – direktiv 1999/70/EF – rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP – § 4 – forbud mod forskelsbehandling – medlemsstaternes ansvar for overtrædelse af EU-retten«

I. Indledning

1. Er italienske fredsdommere arbejdstagere, og har de som følge heraf ret til betalt ferie?

2. Dette spørgsmål skal afklares i den foreliggende sag. Italien og Italiens højere retsinstanser er af den opfattelse, at fredsdommere varetager et honorært hverv, hvorfor de modtager en omkostningsgodtgørelse. Den fredsdommer, der har anlagt søgsmål i hovedsagen, og som i året forud for den omtvistede ferieperiode afsluttede ca. 1 800 sager og gennemførte retsmøder to dage om ugen, er derimod af den opfattelse, at hun er arbejdstager, og har nedlagt påstand om betalt ferie. Den feriegodtgørelse, som hun er blevet nægtet, har hun rejst krav om i en betalingspåkravsprocedure for en anden fredsdommer.

3. Anmodningen om præjudiciel afgørelse, der er indgivet i forbindelse med denne sag, rejser navnlig spørgsmål vedrørende arbejdstidsdirektivet [2] og rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse [3]. Det er imidlertid også omtvistet, om anmodningen bør antages til realitetsbehandling, idet Italien og Kommissionen har gjort gældende, at der foreligger en interessekonflikt ved den nationale ret.

1 – Originalsprog: tysk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4.11.2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (EUT 2003, L 299, s. 9).

3 – Rådets direktiv 1999/70/EF af 28.6.1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT 1999, L 175, s. 43).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Arbejdstidsdirektivet

4. Arbejdstidsdirektivets artikel 1 fastsætter direktivets formål og anvendelsesområde:

»1. Dette direktiv indeholder minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden.

2. Dette direktiv finder anvendelse på:

a) de minimale daglige hvileperioder, ugentlige hvileperioder og årlige ferier, på pauser og på den maksimale ugentlige arbejdstid […]

b) […]

3. Dette direktiv finder anvendelse på alle former for private og offentlige aktiviteter som defineret i artikel 2 i direktiv 89/391/EØF, jf. dog nærværende direktivs artikel 14, 17, 18 og 19.

[…]

4 […]«

5. Arbejdstidsdirektivets artikel 7 fastsætter mindsteretten til ferie:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle arbejdstagerne får en årlig betalt ferie af mindst fire ugers varighed i overensstemmelse med de kriterier for opnåelse og tildeling heraf, som er fastsat i national lovgivning og/eller praksis.

2. […]«

2. Direktiv 89/391/EØF

6. Artikel 2 i Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet[4] definerer de aktiviteter, der er omfattet af dette direktiv:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på alle former for private og offentlige aktiviteter (industri, landbrug, handel, administration, tjenesteydelser, undervisning, kulturel virksomhed, fritidsbeskæftigelse osv.).

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse, når særlige forhold i tilknytning til visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, f.eks. i de væbnede styrker eller inden for politiet, eller til visse specifikke aktiviteter i civilbeskyttelsestjenesterne på afgørende vis taler imod dets anvendelse.

I så fald skal det påses, at arbejdstagernes sikkerhed og sundhed sikres i videst muligt omfang i overensstemmelse med målsætningerne i dette direktiv.«

4 – EUT 1989, L 183, s. 1. De senere ændringer af dette direktiv er uden betydning for nærværende sag.

3. Rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse

7. Rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP, blev bindende ved direktiv 1999/70.

8. Rammeaftalens § 2 fastsætter dens anvendelsesområde:

»1. Denne aftale finder anvendelse på alle med tidsbegrænset ansættelse, som har en ansættelseskontrakt eller indgår i et ansættelsesforhold, som defineret ved lov, kollektiv aftale eller gældende praksis i den enkelte medlemsstat.

2. […]«

9. Rammeaftalens § 3 definerer forskellige begreber:

»I denne aftale forstås ved:

1. »en person med tidsbegrænset ansættelse«: en person, som har en ansættelseskontrakt, der er indgået direkte mellem den pågældende og en arbejdsgiver, eller som indgår i et ansættelsesforhold, etableret direkte mellem den pågældende og en arbejdsgiver, når tidspunktet for ansættelseskontraktens eller ansættelsesforholdets udløb er fastlagt ud fra objektive kriterier, såsom en bestemt dato, fuldførelsen af en bestemt opgave eller indtrædelsen af en bestemt begivenhed

2. »en sammenlignelig fastansat«: en fastansat i samme virksomhed, der har en tidsubegrænset ansættelseskontrakt eller indgår i et tidsubegrænset ansættelsesforhold, og som udfører samme eller tilsvarende arbejde/beskæftigelse, idet der tages hensyn til kvalifikationer/færdigheder.

[…]«

10. Rammeaftalens § 4 fastlægger princippet om ikke-diskrimination af personer med tidsbegrænset ansættelse:

»1. Ansættelsesvilkårene for personer med tidsbegrænset ansættelse må ikke være mindre gunstige end de, der gælder for sammenlignelige fastansatte, hvis dette udelukkende er begrundet i kontraktens tidsbegrænsede varighed, og forskelsbehandlingen ikke er begrundet i objektive forhold.

2. Hvor det er hensigtsmæssigt, gælder princippet om pro rata temporis.

3. Gennemførelsesbestemmelserne til efterlevelse af denne artikel fastsættes af medlemsstaterne – efter høring af arbejdsmarkedets parter – og/eller af arbejdsmarkedets parter under hensyntagen til fællesskabsret, national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis.

4. Bestemmelser, hvorefter der ved særlige ansættelsesvilkår kræves tilbagelagt en bestemt tjenesteperiode, skal være de samme for personer med tidsbegrænset ansættelse som for fastansatte, medmindre kravet om en forskellig ansættelsesperiode er begrundet i objektive forhold.«

B. Italiensk ret

11. Artikel 106 i den italienske forfatning indeholder grundlæggende bestemmelser vedrørende adgangen til embedet som dommer:

»Udnævnelse af dommere sker efter udvælgelsesprøve.

Lov om domstolene kan fastsætte nærmere betingelser om udnævnelse, eventuelt efter valg, af honorære dommere for alle opgaver, der tildeles enkelte dommere.

[…]«

12. Artikel 1 i Legge del 21 novembre 1991, n. 374, recante »Istituzione del giudice di pace« (lov nr. 374 af 21.11.1991 om oprettelse af fredsdommerhvervet), indeholder grundlæggende bestemmelser om fredsdommerens status og opgaver:

»1. Der oprettes et hverv som fredsdommer. Fredsdommeren udøver retlig kompetence på det civil- og strafferetlige område og forligsopgaver på det civilretlige område i henhold til de i nærværende lov fastsatte bestemmelser.

2. Som fredsdommer ansættes en honorær dommer, som er del af dommerstanden […]«

13. Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse fastsætter lov nr. 374 en udvælgelsesprocedure for adgangen til dette hverv, som er omfattet af artikel 4, 4a og 5 og er opdelt i tre faser: a) fastlæggelse af en foreløbig indplacering på grundlag af kvalifikationer med henblik på godkendelse til prøvetiden; b) gennemførelse af prøvetiden for en periode på seks måneder; c) fastlæggelse af den endelige indplacering og udnævnelse til fredsdommer efter egnethedsprøver forestået af domstolsrådene og Consiglio Superiore della Magistratura (det øverste råd for retsvæsenet, Italien)[5]. Italien har anført, at den egentlige udnævnelse foretages af justitsministeren.

14. Italien har endvidere oplyst, at fredsdommere udnævnes for fire år og højst kan genudnævnes for yderligere fire år. Denne oplysning beror sandsynligvis på artikel 18, stk. 1 og 2, i lovdekret nr. 116 af 13. juli 2017. Tidligere ordninger tillod tilsyneladende en længerevarende beskæftigelse.

15. Sagsøgerens kompetence som fredsdommer i straffesager reguleres af Decreto legislativo Nr. 274/2000 af 28. august 2000 »Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace« (lovdekret nr. 274/2000 om fredsdommerens strafferetlige kompetence) og af straffeloven. Artikel 4 i lovdekret nr. 274/2000 bestemmer bl.a., at fredsdommeren har materiel kompetence med hensyn til visse strafbare handlinger og lovovertrædelser i henhold til straffeloven og med hensyn til forsøg på visse strafbare handlinger, der er anført i visse særlove. Derudover har fredsdommeren også kompetence med hensyn til visse indvandringsrelaterede strafbare handlinger og efterprøvelse af visse udlændingeretlige foranstaltninger.

16. Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse er aflønningen af fredsdommere sammensat af flere dele. De får i hver måned, hvor de arbejder som fredsdommere, et grundbeløb på 258,63 EUR. Derudover får de betaling for retsmødedage og for ekspedition af verserende sager. Under retsferien i august modtager fredsdommere dog ikke noget vederlag.

17. Denne vederlagsordning er anderledes end for fagdommere. Disse får en månedlig løn og 30 dages betalt årlig ferie.

5 – Jf. punkt 85 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

18. Fredsdommere kan ganske vist udøve andre former for erhvervsvirksomhed, men de har forbud mod at udøve visse former for virksomhed. De må navnlig ikke udøve erhverv som advokat i den retskreds, hvor de udøver deres hverv.

19. Italienske fredsdommeres vederlag er ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse underlagt de samme skatter som andre arbejdstageres vederlag. Der opkræves ikke bidrag til social sikring, men fredsdommere har heller ikke adgang til en tilsvarende socialretlig sikring [6].

20. Endelig gælder der tilsvarende disciplinærretlige krav for fredsdommere som for fagdommere. Disse håndhæves af Consiglio Superiore della Magistratura (det øverste råd for retsvæsenet) i samarbejde med justitsministeren.

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

21. Sagsøgeren i hovedsagen (herefter »sagsøgeren«) har virket som fredsdommer siden den 26. marts 2002.

22. Ifølge den forelæggende rets oplysninger har sagsøgeren i perioden fra den 1. juli 2017 til den 30. juni 2018 i sin egenskab af dommer i straffesager afsagt 478 domme og 1 326 beslutninger om henlæggelse. Desuden har sagsøgeren afholdt to retsmøder ugentligt med undtagelse af ferieperioden i august 2018.

23. Den 8. oktober 2018 anlagde sagsøgeren sag for Giudice di pace di Bologna (fredsdommeren i Bologna, Italien) med påstand om, at Italiens regering tilpligtes at betale hende et vederlag for august 2018 på grundlag af et statsligt erstatningsansvar. Hun har krævet 4 500 EUR, hvilket svarer til lønnen for en dommer med mindst 14 års anciennitet, men subsidiært som minimum det beløb, som udgjorde hendes nettovederlag i juli 2018, nemlig 3 039,76 EUR.

24. Sagsøgeren har nedlagt påstand om betaling af dette beløb som erstatning for det tab, som hun har lidt som følge af den italienske stats åbenbare tilsidesættelse af § 2 og § 4, stk. 1, 2 og 4, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, sammenholdt med artikel 1, stk. 3, og artikel 7 i direktiv 2003/88/EF samt artikel 31, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

25. Fredsdommeren i Bologna forelagde indledningsvis fem spørgsmål til Domstolen [7] i forbindelse med denne sag, men frafaldt dog senere to af dem. Dermed resterer følgende tre spørgsmål:

»1) Er en giudice di pace (fredsdommer), såsom den forelæggende ret, omfattet af begrebet ordinær europæisk retsinstans, der har kompetence til at indgive en præjudiciel forelæggelse som omhandlet i artikel 267 TEUF, selv om han eller hun i national ret som følge af sin jobusikkerhed – i strid med garantien for de ordinære europæiske retsinstansers uafhængighed og upartiskhed som anført af Domstolen i dom [af 19. september 2006,] Wilson ([C-506/04,] EU:C:2006:587, præmis 47-53), [af 27. februar 2018,] Associaçâo Sindical dos Juizes Portugueses ([C-64/16,] EU:C:2018:117, præmis 32 og 41-45), og [af 25. juli 2018,] Minister for Justice and Equality [(mangler ved domstolssystemet)] ([C-216/18 PPU,] EU:C:2018:586, præmis 50-54) – ikke er indrømmet arbejdsvilkår, der svarer til de vilkår, der er indrømmet fagdommere, uagtet at fredsdommeren udøver de samme retlige funktioner og er inkluderet i den nationale retsorden?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, [ønskes oplyst], om den sagsøgende fredsdommers tjenstlige virksomhed er omfattet af begrebet »en person med tidsbegrænset ansættelse« i henhold til artikel 1, stk. 3, og artikel 7 i direktiv 2003/88, sammenholdt med § 2 i

6 – Herom punkt 102 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

7 – EUT 2019, C 25, s. 19.

rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse[, der er gennemført ved direktiv 1999/70,] og med artikel 31, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som fortolket ved Doms[tolens] dom [af 1. marts 2012,] O'Brien ([C-393/10,] EU:C:2012:110) og [af 29. november 2017,] King ([C-214/16,] EU:C:2017:914), og i bekræftende fald, om en magistrati ordinari eller professionali (ordinær dommer eller en fagdommer) kan anses for at være en fastansat person, der kan sidestilles med en »fredsdommer«, som er en person med tidsbegrænset ansættelse, med henblik på anvendelsen af de samme arbejdsvilkår som omhandlet i § 4 i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, der blev gennemført ved direktiv 1999/70?

3) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares bekræftende, [ønskes oplyst], om artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 267 TEUF, i lyset af Domstolens praksis om den italienske stats ansvar for åbenbar tilsidesættelse af fællesskabslovgivningen begået af retter i sidste instans, jf. dom [af 30. september 2003,] Köbler ([C-224/01,] EU:C:2003:513), [af 13. juni 2006,] Traghetti del Mediterraneo ([C-173/03,] EU:C:2006:391) og [af 24. november 2011,] Kommissionen mod Italien ([C-379/10, ikke trykt i Sml.,] EU:C:2011:775), er til hinder for en bestemmelse som artikel 2, stk. 3 og 3a, i legge 13 aprile 1988 n. 117 sulla responsabilità civile dei magistrati (lov nr. 117 af 13.4.1988 om dommeres civile ansvar), som foreskriver dommerens ansvar i tilfælde af forsæt eller grov uagtsomhed ved en »åbenbar tilsidesættelse af loven og EU-retten«, og som i situationer som det foreliggende tilfælde stiller den nationale ret over for et valg – der, uanset hvorledes det udøves, bevirker, at der pådrages civilt eller disciplinært ansvar over for staten i de sager, hvor den offentlige forvaltning er part, navnlig i sager, hvor dommeren er en […] fredsdommer [med tidsbegrænset ansættelse] uden effektiv retlig, økonomisk eller social beskyttelse – mellem at tilsidesætte den nationale lovgivning ved at se bort fra den, og i stedet anvende EU-retten som fortolket af Domstolen, eller at tilsidesætte EU-retten ved at anvende nationale bestemmelser, der hindrer sikring af effektiv beskyttelse, og som er i strid med artikel 1, stk. 3, og artikel 7 i direktiv 2003/88, med §§ 2 og 4 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er gennemført ved direktiv 1999/70, og med artikel 31, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder?«

26. Sagsøgeren, Den Italienske Republik og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg og ligeledes afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 28. november 2019.

IV. Retlig bedømmelse

27. Jeg vil først undersøge, om anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, og i denne forbindelse også behandle det første spørgsmål. Derefter vil jeg besvare det andet og det tredje spørgsmål.

A. Formaliteten

28. Både Italien og Kommissionen har bestridt, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, hvorved deres argumenter overlapper fredsdommerens første spørgsmål.

1. Nødvendigheden af at forelægge de præjudicielle spørgsmål

29. Indledningsvis har Kommissionen anført, at den forelæggende ret selv har erklæret, at det ikke er nødvendigt at forelægge de præjudicielle spørgsmål. Derved ser Kommissionen imidlertid bort fra, at det angivne afsnit i anmodningen om præjudiciel afgørelse[8] blot gengiver sagsøgerens argumentation.

8 – Jf. punkt 22 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

30. Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at den forelæggende ret ikke med tilstrækkelig klarhed har redegjort for, hvorfor en afgørelse fra Domstolen er nødvendig. Kommissionen har således anført, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement. I henhold hertil indeholder anmodningen om præjudiciel afgørelse en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen. Den præjudicielle forelæggelse opfylder ikke disse krav.

31. Heroverfor bør det imidlertid anføres, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske eller retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål [9].

32. Ud fra disse kriterier er det andet spørgsmål relevant for sagens afgørelse, idet det vedrører kernen i den sag, der verserer for den nationale ret. Med henblik på at tage stilling til, om sagsøgeren kan kræve erstatning på grund af nægtelsen af betalt ferie, skal det nemlig afklares, om italienske fredsdommere er arbejdstagere i arbejdstidsdirektivets forstand.

33. Arbejdstidsdirektivets artikel 7 foreskriver imidlertid kun en ferie af mindst fire ugers varighed, mens august 2018 indeholdt yderligere arbejdsdage. Desuden fremgår det ikke af arbejdstidsdirektivet, at italienske fredsdommere skal aflønnes på samme måde som fagdommere under ferien. Derfor skal det ligeledes afklares, om forbuddet mod forskelsbehandling i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse kræver, at italienske fredsdommere indrømmes det samme antal feriedage som italienske fagdommere, og at de betales den samme løn for ferien.

34. Den omstændighed, at fredsdommere ifølge Consiglio Superiore della Magistratura (det øverste råd for retsvæsenet) og den forelæggende ret selv uden tvivl er arbejdstagere, indebærer, i modsætning til det af Kommissionen anførte, ikke, at det andet spørgsmål er irrelevant. Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse afviser Corte Suprema di Cassazione (kassationsdomstol, Italien) og Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som er de retter, der i sidste instans tager stilling til dette spørgsmål, at tilkende fredsdommerne status som arbejdstagere eller behandle dem som fagdommere [10]. Der er desuden tale om et EU-retligt begreb, der skal undergives en selvstændig fortolkning [11]. Følgelig er det nødvendigt at afklare spørgsmålet.

35. Det første spørgsmål vedrørende den nationale rets forelæggelseskompetence og tvivlen om dens uafhængighed er desuden af betydning for den videre prøvelse af formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse, idet det hænger nøje sammen med Italiens og Kommissionens indsigelse imod, at anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling. Derudover kræver den samarbejdsånd, der hersker i relationerne mellem de nationale retter og Domstolen, at spørgsmål vedrørende de nationale retters forelæggelseskompetence besvares i tilfælde af tvivl, for så vidt som disse har forbindelse til verserende sager [12].

9 – Dom af 22.6.2010, Melki og Abdeli (C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 27), af 19.12.2013, Fish Legal og Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 30), af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 27), og af 19.11.2019, A. K. m.fl. (den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 98).

10 – Præmis 14 i anmodningen om præjudiciel afgørelse nævner navnlig dom fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (nr. 3556) af 18.7.2017 samt dom fra Corte di Cassazione (kassationsdomstol) af 31.5.2017 (nr. 13721, ECLI:IT:CASS:2017:13721CIV), af 16.11.2017 (nr. 27198, ECLI:IT:CASS:2017:27198CIV) og af 4.1.2018 (nr. 99, ECLI:IT:CASS:2018:99CIV).

11 – Dom af 14.10.2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, præmis 28), og af 20.11.2018, Sindicatul Familia Constanța m.fl. (C-147/17, EU:C:2018:926, præmis 41).

12 – Dom af 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, præmis 68-70).

36. Det vanskeligste er at bedømme, om det tredje spørgsmål er relevant for afgørelsen. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den italienske ordning vedrørende dommerens personlige ansvar i tilfælde af forsæt eller grov uagtsomhed »som følge af åbenbar tilsidesættelse af loven og EU-retten« er forenelig med EU-rettens krav.

37. Dette spørgsmål er ikke umiddelbart af betydning for afgørelsen i hovedsagen, eftersom denne ikke vedrører dommeres personlige ansvar. Spørgsmålet er imidlertid indirekte relevant, eftersom den forelæggende dommer forstår spørgsmålet således, at han er personligt ansvarlig over for staten, såfremt han anvender nationale bestemmelser, der ikke er forenelige med EU-retten, men også, såfremt han anvender EU-retten og derfor undlader at anvende nationale bestemmelser. Et sådant dilemma kan forhindre retten i at yde sagsøgeren effektiv domstolsbeskyttelse. På denne baggrund er dette spørgsmål ligeledes relevant for afgørelsen.

2. Den forelæggende rets uafhængighed som betingelse for forelæggelseskompetencen

38. I princippet har Domstolen allerede anerkendt italienske fredsdommeres beføjelse til at anmode den om en præjudiciel afgørelse og dermed deres status som »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF [13]. Både Kommissionen, Italien og den forelæggende fredsdommer selv er dog i tvivl om, hvorvidt den fredsdommer, som i den foreliggende sag anmoder Domstolen om en præjudiciel afgørelse, er uafhængig.

39. Jeg finder ganske vist ikke denne tvivl overbevisende, men den skal ikke desto mindre undersøges.

40. Det skal først fastslås, at uafhængighed er et af de krav, som Domstolen efter fast praksis stiller til en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF [14].

41. De nationale domstoles uafhængighed har navnlig betydning for et velfungerende retligt samarbejde. Af denne grund knytter Domstolen bl.a. forelæggelseskompetencen for retsinstanser, der skal anvende EU-retten, sammen med disses uafhængighed [15].

42. Kravet om den forelæggende retsinstans' uafhængighed omfatter ifølge retspraksis to aspekter, den objektive, »eksterne« uafhængighed og den subjektive, »interne« uafhængighed.

a) Den objektive uafhængighed

43. Den objektive uafhængighed forudsætter, at en ret udøver sit hverv helt uafhængigt og uden at være underlagt noget hierarkisk forhold eller stå i afhængighedsforhold til nogen og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen [16]. Dette forudsætter, at retten er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dets medlemmers uafhængige bedømmelse af de tvister, de får forelagt, i fare [17].

13 – Jf. f.eks. dom af 2.12.2010, Jakubowska (C-225/09, EU:C:2010:729), samt kendelse af 19.1.2012, Patriciello (C-496/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:24), og af 21.3.2013, Mbaye (C-522/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:190).

14 – Dom af 14.6.2011, Miles m.fl. (C-196/09, EU:C:2011:388, præmis 37), af 17.7.2014, Torresi (C-58/13 og C-59/13, EU:C:2014:2088, præmis 17), og af 16.2.2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, præmis 27). Andre kriterier er, om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling og træffer afgørelse på grundlag af retsregler.

15 – Dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 43).

16 – Dom af 17.7.2014, Torresi (C-58/13 og C-59/13, EU:C:2014:2088, præmis 22), af 6.10.2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, præmis 19), og af 16.2.2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, præmis 37).

17 – Dom af 9.10.2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, præmis 30), af 6.10.2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, præmis 19), og af 16.2.2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, præmis 37).

44. Den forelæggende ret rejser med det første spørgsmål tvivl om sin egen objektive uafhængighed, der hænger sammen med italienske fredsdommeres arbejdsvilkår. Nærmere betegnet drejer det sig navnlig om fredsdommeres vederlag, herunder retten til betalt ferie, men også om tidsbegrænsningen af deres beskæftigelse til fire år med mulighed for forlængelse med yderligere fire år.

45. Dommeres vederlag og tidsbegrænsning af deres beskæftigelse spiller rent faktisk en rolle for retsinstansers objektive uafhængighed, navnlig i lyset af Domstolens nyeste praksis vedrørende aflønningen af dommere i Portugal [18] og de polske domstoles uafhængighed [19]. I denne forbindelse følger det også af retspraksis, at uafhængighed i denne forstand er en betingelse for, at en retsinstans har ret til at forelægge spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF [20].

46. Tvivl om rimeligheden af de involverede dommeres vederlag og varigheden af deres embedsperiode, henholdsvis betingelserne for en eventuel forlængelse af denne, er dog ikke i sig selv tilstrækkelig til at sætte spørgsmålstegn ved, om en anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling. Ligesom i forbindelse med spørgsmålet om en præjudiciel forelæggelses relevans bør Domstolen derimod lægge den formodning til grund, at medlemsstaternes retter har en tilstrækkelig objektiv uafhængighed. En sådan formodning er et krav allerede som følge af den gensidige tillid mellem medlemsstaternes retsvæsener [21], som Domstolen også er forpligtet til at udvise.

47. En sådan formodning om en forelæggende rets objektive uafhængighed kan afkræftes, men i det foreliggende tilfælde er der ingen grund til at antage, at den forelæggende rets objektive uafhængighed er kompromitteret. I forbindelse med besvarelsen af det tredje spørgsmål vil jeg redegøre for, at dette spørgsmål heller ikke har en sådan konsekvens [22].

48. Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at Giudice di pace di Bologna (fredsdommeren i Bologna) er en ret som omhandlet i artikel 267 TEUF.

b) Den subjektive uafhængighed

49. Den subjektive uafhængighed hænger sammen med begrebet upartiskhed og vedrører det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser for så vidt angår tvistens genstand. Dette aspekt fordrer objektivitet og en fuldstændig mangel på interesse i sagens udfald ud over den strikte anvendelse af retsregler [23].

50. Italien og Kommissionen har sat spørgsmålstegn ved, om en sådan intern uafhængighed foreligger med hensyn til den fredsdommer, som i den foreliggende sag har anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse. De har anført, at eftersom sagen drejer sig om fredsdommeres status og rettigheder, har den pågældende dommer nødvendigvis en personlig interesse i udfaldet af hovedsagen.

18 – Dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 43 og 45).

19 – Dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 45, 71 og 72 samt 108 ff.).

20 – Dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 43).

21 – Jf. dom af 11.2.2003, Gözütok og Brügge (C-187/01 og C-385/01, EU:C:2003:87, præmis 33), af 10.2.2009, Allianz og Generali Assicurazioni Generali (C-185/07, EU:C:2009:69, præmis 30), og af 5.9.2019, AH m.fl. (Uskyldsformodning) (C-377/18, EU:C:2019:670, præmis 39), samt udtalelse 1/03 (den nye Lugano-konvention) af 7.2.2006 (EU:C:2006:81, præmis 163) og 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, præmis 168).

22 – Punkt 113 ff. nedenfor.

23 – Dom af 9.10.2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, præmis 31), og af 16.2.2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, præmis 38).

51. Domstolen har faktisk allerede besvaret forskellige præjudicielle forelæggelser vedrørende dommeres status uden at drage de forelæggende retters uafhængighed i tvivl [24].

52. I nærværende sag foreligger der imidlertid omstændigheder, som ved en umiddelbar betragtning kunne give anledning til tvivl med hensyn til den forelæggende fredsdommers subjektive uafhængighed. Italiens og Kommissionens argumentation går nemlig ud på, at sagsøgeren og den fredsdommer, der er ansvarlig for den præjudicielle forelæggelse, har etableret kompetencen for tvisten i hovedsagen på en måde, der udgør misbrug.

53. Italien og Kommissionen har indledningsvis anført, at baggrunden for de fremsatte krav er en arbejdsretlig tvist om, hvorvidt fredsdommere er arbejdstagere. I tidligere anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende italienske fredsdommeres arbejdsvilkår har de forelæggende fredsdommere udtrykkeligt medgivet, at de ikke har kompetence til at træffe afgørelse i denne tvist. Derfor har Domstolen afvist disse anmodninger [25].

54. Den foreliggende sag vedrører imidlertid ikke arbejdsretlige krav, men statens erstatningsansvar. Italien og Kommissionen har ikke rejst tvivl om, at fredsdommere har kompetence til at træffe afgørelse om sådanne krav. På dette punkt adskiller nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse sig fra de afviste forelæggelser, der er nævnt i fodnote 25.

55. Italien har desuden gjort gældende, at fredsdommerens kompetence beror på en opdeling af sagsøgerens krav over for den italienske stat, som ikke er tilladt i henhold til italiensk ret. Hvis sagsøgeren gjorde alle krav gældende, ville den grænse for sagsgenstandens værdi, som er fastsat for fredsdommere, være overskredet. Derfor ville sagsøgeren skulle anlægge sit søgsmål ved de almindelige civile retter. De kompetente fagdommere ved disse retter har ingen personlig interesse i fredsdommernes status.

56. Det tilkommer imidlertid ikke Domstolen at efterprøve, om forelæggelsesafgørelsen er truffet i overensstemmelse med de nationale bestemmelser vedrørende retternes sammensætning og virkemåde [26], hvilket Domstolen allerede udtrykkeligt har fastslået specielt vedrørende argumentationen om opdeling af krav [27]. Domstolen er derimod bundet af en forelæggelseskendelse, der er afsagt af en ret i en medlemsstat, så længe denne ikke er blevet omgjort under en eventuel anke efter national ret, også selv om der hersker tvivl om anvendelsen af de nationale processuelle regler [28].

57. Dertil kommer i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse, at de nationale dommere, der er involveret i denne forelæggelse, blot sætter sagen ved Domstolen i gang. Domstolen afgiver derimod sit svar på eget ansvar, hvorfor udfaldet af den præjudicielle sag ikke kan påvirkes af den forelæggende dommers eventuelle partiskhed.

58. Eventuel tvivl om den forelæggende rets kompetence og dens subjektive uafhængighed bør derfor i første række gøres gældende ved søgsmål på grundlag af national ret.

24 – Dom af 13.6.2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, navnlig præmis 61 ff.), af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), af 7.2.2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106), og af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Uafhængighed for den øverste domstols disciplinærafdeling) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982).

25 – Kendelse af 6.9.2018, Di Girolamo (C-472/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:684, præmis 30), samt kendelser af 17.1.2019, Rossi m.fl. (C-626/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:28, præmis 26), og Cipollone (C-600/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:29, præmis 26).

26 – Dom af 14.1.1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, præmis 7), af 11.4.2000, Deliège (C-51/96 og C-191/97, EU:C:2000:199, præmis 29), af 16.6.2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 26), og af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 30).

27 – Kendelse af 6.9.2018, Di Girolamo (C-472/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:684, præmis 24 og 30), og af 17.1.2019, Rossi m.fl. (C-626/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:28, præmis 22 og 26).

28 – Dom af 14.1.1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, præmis 7), af 20.10.1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, præmis 16), af 11.7.1996, SFEI m.fl. (C-39/94, EU:C:1996:285, præmis 24), og af 7.7.2016, Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526, præmis 23).

59. Italiens og Kommissionens tvivl med hensyn til den forelæggende rets kompetence i hovedsagen er således ikke til hinder for denne rets beføjelse til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse.

3. Anvendelse af betalingspåkravsproceduren

60. Italien og Kommissionen har endvidere argumenteret for, at anmodningen om præjudiciel afgørelse bør afvises, med udgangspunkt i den omstændighed, at hovedsagen er iværksat som en betalingspåkravsprocedure, og at modparten, den italienske stat, endnu ikke har haft mulighed for at fremsætte sine bemærkninger.

61. Deraf udleder Kommissionen, at der ikke er tale om en kontradiktorisk sagsbehandling, hvilket imidlertid er et af kendetegnene for en retsinstans, der har kompetence til at forelægge præjudicielle spørgsmål, som omhandlet i artikel 267 TEUF.

62. Som regel er det ganske vist hensigtsmæssigt, at modparten høres, hvilket kontradiktionsprincippet også kræver. Domstolen har dog allerede fastslået, at der også kan rettes en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen i forbindelse med ikke-kontradiktoriske procedurer [29], herunder i forbindelse med den italienske betalingspåkravsprocedure [30], uden at modparten er blevet hørt først [31]. Det afgørende er derimod, om der verserer en tvist for den forelæggende ret med henblik på afgørelse af en retssag [32]. Denne betingelse er imidlertid opfyldt i den foreliggende sag.

B. Fredsdommerens ret til ferie (det andet spørgsmål)

63. Med henblik på at tage stilling til, om sagsøgeren kan kræve erstatning på grund af nægtelsen af betalt ferie, og med hvilket beløb, skal det afklares, om italienske fredsdommere er arbejdstagere i arbejdstidsdirektivets forstand. Eftersom august måned er længere end den ferie af mindst fire ugers varighed, som artikel 7 i arbejdstidsdirektivet foreskriver, skal det endvidere undersøges, om forbuddet mod forskelsbehandling i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse kræver, at italienske fredsdommere indrømmes samme antal feriedage og samme betaling for ferie som italienske fagdommere.

1. Arbejdstidsdirektivet

64. I henhold til arbejdstidsdirektivets artikel 7, stk. 1, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle arbejdstagere får en årlig betalt ferie af mindst fire ugers varighed.

65. Det skal derfor afklares, om arbejdstidsdirektivet finder anvendelse på italienske fredsdommere [herom under a)], og om italienske fredsdommere er arbejdstagere i den nævnte bestemmelses forstand [herom under b)].

a) Anvendelsesområdet for arbejdstidsdirektivet

66. Arbejdstidsdirektivets artikel 1, stk. 3, fastlægger dette direktivs anvendelsesområde ved henvisning til artikel 2 i direktiv 89/391.

29 – Dom af 27.4.2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, præmis 13), og af 25.6.2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, præmis 33).

30 – Dom af 14.12.1971, Politi (43/71, EU:C:1971:122, præmis 4 og 5), og af 18.6.1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, præmis 23).

31 – Dom af 28.6.1978, Simmenthal (70/77, EU:C:1978:139, præmis 10 og 11), af 20.10.1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, præmis 14), og af 3.3.1994, Eurico Italia m.fl. (C-332/92, C-333/92 og C-335/92, EU:C:1994:79, præmis 11).

32 – Dom af 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, præmis 56).

67. I henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 89/391 finder dette direktiv anvendelse på »alle former for private og offentlige aktiviteter«.

68. De italienske fredsdommeres retslige funktioner nævnes ganske vist ikke udtrykkeligt i de anførte eksempler, men er også en offentlig aktivitet. Denne aktivitet er derfor i princippet omfattet af anvendelsesområdet for begge direktiver.

69. Som det imidlertid fremgår af artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391, finder direktivet ikke anvendelse, når særlige forhold i tilknytning til visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, f.eks. i de væbnede styrker eller inden for politiet, eller til visse specifikke aktiviteter i civilbeskyttelsestjenesterne på afgørende vis taler imod dets anvendelse.

70. Det kriterium, der i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 anvendes til at udelukke visse aktiviteter fra dette direktivs anvendelsesområde og dermed indirekte fra anvendelsesområdet for arbejdstidsdirektivet, støttes ikke på arbejdstagernes tilhørsforhold overordnet set til en af de sektorer inden for den offentlige tjeneste, der er omfattet af denne bestemmelse, men er udelukkende støttet på visse specifikke aktiviteters særlige forhold, når disse aktiviteter udøves af arbejdstagere fra de sektorer, der er omfattet af denne bestemmelse, idet aktiviteternes specifikke art begrunder en undtagelse til reglerne om beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, fordi det er absolut nødvendigt at garantere en effektiv beskyttelse af samfundet [33].

71. Der ses imidlertid ikke at foreligge nogen grund til at udelukke de italienske fredsdommere som helhed fra de to direktivers anvendelsesområde. Navnlig ferieordningen kan åbenbart også finde anvendelse på italienske fredsdommere uden større problemer, eftersom italienske fagdommere har ret til betalt ferie.

72. Følgelig finder arbejdstidsdirektivet anvendelse på italienske fredsdommere.

b) Begrebet »arbejdstager« i arbejdstidsdirektivet

73. Det skal således afklares, om italienske fredsdommere er arbejdstagere som omhandlet i arbejdstidsdirektivets artikel 7.

74. Begrebet »arbejdstager« kan ikke i forhold til anvendelsen af arbejdstidsdirektivet fortolkes forskelligt afhængigt af, hvilken national lovgivning der er tale om, men må tillægges en selvstændig betydning i EU-retten [34]. Derfor kan det i modsætning til den italienske regerings opfattelse ikke være afgørende, at fredsdommernes beskæftigelse efter national ret anses for et honorært hverv.

75. Derimod definerer EU-retten begrebet »arbejdstager« på grundlag af objektive kriterier, som karakteriserer ansættelsesforholdet med hensyn til de berørte personers rettigheder og pligter. Det væsentligste kendetegn ved arbejdsforholdet er, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger [35]. Der ses dog bort fra beskæftigelse af så ringe omfang, at den udgør et rent marginalt supplement [36].

33 – Kendelse af 14.7.2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, præmis 51), samt dom af 12.1.2006, Kommissionen mod Spanien (C-132/04, ikke trykt i Sml., EU:C:2006:18, præmis 24), og af 20.11.2018, Sindicatul Familia Constanța m.fl. (C-147/17, EU:C:2018:926, præmis 55).

34 – Dom af 14.10.2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, præmis 28), og af 20.11.2018, Sindicatul Familia Constanța m.fl. (C-147/17, EU:C:2018:926, præmis 41).

35 – Dom af 14.10.2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, præmis 28), og af 20.11.2018, Sindicatul Familia Constanța m.fl. (C-147/17, EU:C:2018:926, præmis 41).

36 – Dom af 3.5.2012, Neidel (C-337/10, EU:C:2012:263, præmis 23), og af 26.3.2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, præmis 27).

76. Ifølge den forelæggende rets oplysninger har sagsøgeren udført arbejde for det italienske retsvæsen i betydeligt omfang. Hun har nemlig i sin egenskab af dommer i straffesager i perioden fra den 1. juli 2017 til den 30. juni 2018 afsagt 478 domme og 1 326 beslutninger om henlæggelse. Desuden har sagsøgeren afholdt to retsmøder ugentligt med undtagelse af ferieperioden i august 2018. For dette arbejde har hun også modtaget et vederlag, som i juli 2018 androg ca. 3 000 EUR netto.

77. Den omstændighed, at dette vederlag bestod af flere dele, er i modsætning til Italiens opfattelse ikke til hinder for, at der kan antages at foreligge et ansættelsesforhold, eftersom Domstolen allerede har fastslået, hvordan feriegodtgørelsen skal beregnes i sådanne tilfælde [37].

78. Betingelsen for en godtgørelse skulle muligvis bedømmes anderledes, hvis vederlaget havde karakter af en omkostningsgodtgørelse eller en kompensation for tabt arbejdsfortjeneste.

79. I det foreliggende tilfælde er det dog udelukket alene på grund af omfanget og varigheden af sagsøgerens beskæftigelse. Med to retsmødedage om ugen og ekspedition af ca. 1 800 sager om året er der ikke plads til en anden beskæftigelse, hvis fortjeneste kan erstattes. Derfor kan vederlaget ikke være begrænset til en omkostningsgodtgørelse, men skal i det mindste dække livets opretholdelse og sikre fredsdommernes objektive uafhængighed.

80. Denne nødvendighed af en godtgørelse følger også af de vidtrækkende regler for, at hvervet som fredsdommer er uforeneligt med visse andre former for erhvervsvirksomhed [38]. De udelukker i praksis muligheden for at tjene til livets opretholdelse på anden vis. Navnlig kan fredsdommere ikke udøve erhvervet som advokat, der ellers er oplagt, henset til de juridiske kvalifikationer, som de skal have, i al fald ikke i den retskreds, hvor de varetager deres hverv [39].

81. I øvrigt er italienske fredsdommeres vederlag ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse underlagt de samme skatter som andre arbejdstageres vederlag. Den omstændighed, at der ikke opkræves bidrag til social sikring, forekommer heroverfor at være af underordnet betydning, henset til, at fredsdommere tilsyneladende heller ikke har adgang til en tilsvarende socialretlig sikring [40].

82. Et ansættelsesforhold forudsætter imidlertid et underordnelsesforhold mellem arbejdstageren og dennes arbejdsgiver. Et sådant underordnelsesforhold skal vurderes i hvert enkelt tilfælde under hensyntagen til alle de omstændigheder, der kendetegner forholdet mellem parterne [41].

83. Dommere kan i sagens natur ganske vist ikke modtage instrukser, når de træffer deres retsafgørelser – det ville være uforeneligt med deres nødvendige objektive uafhængighed [42]. Dette udelukker imidlertid ikke, at de kan anses for arbejdstagere [43]. De er ikke blot generelt bundet af lovgivningen, men er på grundlag af deres beskæftigelse også undergivet særlige forpligtelser og endog instrukser – f.eks. med hensyn til afholdelsen af retsmøder på bestemte steder eller på bestemte tidspunkter. I overensstemmelse hermed anser Domstolen også dommere for at være arbejdstagere med hensyn til ulemper i forbindelse med pensionering og pension [44].

37 – Dom af 15.9.2011, Williams m.fl. (C-155/10, EU:C:2011:588, præmis 22-29), og af 22.5.2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, præmis 27-34).

38 – Jf. punkt 87 og 97 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

39 – Jf. punkt 87 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

40 – Herom punkt 102 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

41 – Dom af 14.10.2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, præmis 29), af 26.3.2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, præmis 29), og af 20.11.2018, Sindicatul Familia Constanţa m.fl. (C-147/17, EU:C:2018:926, præmis 42).

42 – Jf. dom af 1.3.2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, præmis 48, samt punkt 43 ovenfor).

43 – Jf. i denne retning dom af 1.3.2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, præmis 47).

44 – Dom af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen (de almindelige domstoles uafhængighed) (C-192/18, EU:C:2019:924, præmis 61). Jf. også dom af 6.11.2012, Kommissionen mod Ungarn (C-286/12, EU:C:2012:687).

84. Specielt gælder der lignende disciplinærretlige krav for de italienske fredsdommere som for fagdommere. Disse håndhæves af Consiglio Superiore della Magistratura (det øverste råd for retsvæsenet) i samarbejde med justitsministeren [45].

85. Et ansættelsesforhold skal imidlertid udelukkes, såfremt fredsdommere frit kan bestemme, hvilke sager de behandler. I så fald kan de i lighed med advokater i vidt omfang frit bestemme omfanget af og tidspunktet for deres aktiviteter. Det vil derimod være uden betydning, hvis fredsdommere på forhånd kan angive, at de i en bestemt periode ønsker at påtage sig færre sager. Så længe deres beskæftigelse ikke bliver af rent marginalt omfang, er der fortsat tale om et underordnet ansættelsesforhold. Eftersom anmodningen om præjudiciel afgørelse og parternes argumentation ikke indeholder oplysninger herom, påhviler det den nationale ret at undersøge dette spørgsmål.

86. Herefter skal arbejdstidsdirektivets artikel 7 fortolkes således, at en italiensk fredsdommer, hvis vederlag består af et mindre grundbeløb samt betaling for ekspederede sager og afholdte retsmøder, skal anses for arbejdstager som omhandlet i arbejdstidsdirektivets artikel 7 og derfor har ret til årlig betalt ferie af mindst fire ugers varighed, såfremt hun i væsentligt omfang varetager retslige funktioner, ikke selv kan bestemme, hvilke sager hun behandler, og er undergivet de disciplinærretlige forpligtelser, der påhviler fagdommere.

2. Rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse

87. Det skal imidlertid også afklares, om italienske fredsdommere ud over minimumsferien i henhold til arbejdstidsdirektivets artikel 7 har samme ret til betalt ferie og den samme feriegodtgørelse som italienske fagdommere. En sådan ret kan følge af forbuddet mod forskelsbehandling i § 4 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse.

a) Italienske fredsdommere som arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse

88. Først skal det drøftes, om italienske fredsdommere også skal anses for arbejdstagere i rammeaftalens forstand, eller om Italiens opfattelse, hvorefter der er tale om et honorært hverv, i det mindste i forhold til rammeaftalen kan tiltrædes.

89. Ved første øjekast ser det ud til, at Italien i så henseende kan støtte sig til ordlyden af rammeaftalens § 2, stk. 1. Ifølge denne bestemmelse finder rammeaftalen anvendelse på alle med tidsbegrænset ansættelse, som har en ansættelseskontrakt eller indgår i et ansættelsesforhold som defineret ved lov, kollektiv aftale eller gældende praksis *i den enkelte medlemsstat*. Det kunne man fortolke således, at den italienske kvalificering af en fredsdommers beskæftigelse som honorært hverv udelukker en anvendelse af rammeaftalen.

90. Domstolen har imidlertid udledt af denne ordlyd, at rammeaftalens anvendelsesområde er defineret bredt [46].

91. I overensstemmelse hermed omfatter definitionen af begrebet »en person med tidsbegrænset ansættelse« som omhandlet i rammeaftalens § 3, stk. 1, ifølge fast retspraksis alle arbejdstagere uden nogen sondring under hensyn til, om den pågældende arbejdsgiver henhører under den offentlige eller private sektor, og uanset hvordan deres kontrakt kvalificeres i intern ret [47].

45 – Jf. punkt 90 ff. i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

46 – Dom af 4.7.2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 56), og af 9.7.2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, præmis 30).

47 – Dom af 4.7.2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 56), og af 9.7.2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, præmis 31).

92. Domstolen begrunder navnlig sit resultat med vigtigheden af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, der hører til de grundlæggende EU-retlige principper. Derfor må de bestemmelser, der er fastsat i rammeaftalen med henblik på at sikre arbejdstagere i tidsbegrænsede ansættelsesforhold de samme fordele som dem, der tilkommer arbejdstagere i sammenlignelige tidsubegrænsede ansættelsesforhold – medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet – tillægges en generel rækkevidde. Der er tale om socialretlige bestemmelser på fællesskabsniveau, der er af særlig vigtighed, og som enhver arbejdstager skal kunne profitere af i form af minimumsbeskyttelsesforskrifter [48].

93. Den effektive virkning af rammeaftalen samt den ensartede anvendelse af denne i medlemsstaterne ville blive bragt i alvorlig fare, såfremt medlemsstaterne vilkårligt kunne udelukke visse kategorier af personer fra den beskyttelse, der er tilsigtet med de pågældende EU-retlige forskrifter [49]. Derfor har Domstolen afvist at udelukke visse grupper af arbejdstagere, f.eks. hjælpepersonale [50] eller »vedtægtsmæssigt ansatte« [51], fra rammeaftalens anvendelsesområde.

94. Rammeaftalen finder derimod anvendelse på alle arbejdstagere, som præsterer en arbejdsydelse mod vederlag inden for rammerne af et tidsbegrænset arbejdsforhold, der knytter dem til deres arbejdsgiver [52].

95. Som allerede nævnt har italienske fredsdommere et ansættelsesforhold til justitsministeriet [53]. Ansættelsens ophør fastsættes ved, at de udnævnes for fire år, og at der kun er mulighed for en genudnævnelse. Sagsøgeren har derimod på nuværende tidspunkt arbejdet som fredsdommer i mere end 17 år, dog ligeledes på grundlag af tidsbegrænsede udnævnelser.

96. Derfor er italienske fredsdommere arbejdstagere i rammeaftalens forstand, i al fald såfremt de arbejder i et omfang svarende til sagsøgerens.

b) De forskellige arbejdsvilkår for fredsdommere og fagdommere

97. På denne baggrund skal det undersøges, om forskellene i arbejdsvilkårene for italienske fredsdommere og fagdommere, navnlig med hensyn til deres ret til ferie og godtgørelse, er lovlige.

98. Det bemærkes, at der i rammeaftalens § 4, stk. 1, er fastsat et forbud mod at behandle personer med tidsbegrænset ansættelse mindre gunstigt med hensyn til ansættelsesvilkår end sammenlignelige fastansatte, hvis dette udelukkende er begrundet i kontraktens tidsbegrænsede varighed, og forskelsbehandlingen ikke er begrundet i objektive forhold.

48 – Dom af 13.9.2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, præmis 27), og af 9.7.2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, præmis 32).

49 – Dom af 13.9.2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, præmis 29), og af 9.7.2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, præmis 34).

50 – Dom af 9.7.2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, præmis 34).

51 – Dom af 13.9.2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, præmis 29).

52 – Dom af 13.9.2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, præmis 28), og af 9.7.2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, præmis 33).

53 – Jf. ovenfor, punkt 73-86.

99. Udgangspunktet for de overvejelser om sammenligneligheden mellem personer med tidsbegrænset ansættelse og fastansatte, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, er i henhold til definitionen af begrebet »sammenlignelig fastansat« i rammeaftalens § 3, stk. 2, første afsnit, om de udfører samme eller tilsvarende arbejde/beskæftigelse. Dette skal afklares, henset til en helhed af omstændigheder, herunder arbejdets art, uddannelseskrav og arbejdsforhold [54].

100. Ved første øjekast udfører italienske fredsdommere og fagdommere tilsvarende arbejde, idet de udøver hvervet som dommer. Der er ikke blevet redegjort for forskelle med hensyn til uddannelsen. Det må dog antages, at der er forskel på betydningen og sværhedsgraden af de behandlede sager. Fredsdommere kan i henhold til den italienske forfatnings artikel 106, stk. 2, kun indsættes som enedommere og således ikke i kollegiale retter. Desuden behandler fredsdommere i første instans sager af mindre betydning, mens fagdommere i højere instanser behandler sager af større betydning.

101. Der ligger også en væsentlig forskel i adgangen til dommerhvervet. Italienske fagdommere udnævnes på grundlag af en formel udvælgelsesprocedure, dvs. en konkurrence mellem forskellige kvalificerede ansøgere med særlige prøver. Udnævnelsen af fredsdommere er derimod ikke betinget af en sådan konkurrence, men beror på deres titler, dvs. de faglige kvalifikationer. Imidlertid har Domstolen ikke tillagt en sådan forskel i forbindelse med udvælgelsen nogen betydning, i al fald ikke med hensyn til anerkendelsen af erhvervserfaring for undervisere i sekundære skoler [55].

102. Det kan dog ikke udelukkes, at metoden til udvælgelse af arbejdstagere kan begrunde forskelle med hensyn til andre arbejdsvilkår, f.eks. for så vidt angår arbejdets karakter, vederlaget eller forfremmelsesmuligheder.

103. Domstolens afgørelse vedrørende anerkendelse af erhvervserfaring for undervisere i sekundære skoler bekræfter derfor min opfattelse, hvorefter det afgørende er, om personer med tidsbegrænset ansættelse og fastansatte også netop *med henblik på det omtvistede arbejdsvilkår* befinder sig i en sammenlignelig situation [56].

104. Som det også i øvrigt gælder for undersøgelsen af forskelsbehandling, skal de faktiske omstændigheders ensartethed bl.a. fastlægges og vurderes på grundlag af indholdet af og formålet med den retsakt, der indfører en forskellig behandling; endvidere skal der tages hensyn til de principper, der gælder inden for det område, som den pågældende retsakt henhører under, og de formål, der forfølges på det pågældende område [57].

105. Dermed omfatter kriterierne for sammenligningen af diverse ydelser fra arbejdsgiveren, som personer med tidsbegrænset ansættelse på den ene side og fastansatte personer på den anden side har ret til i medfør af ansættelseskontrakten eller loven, nødvendigvis også den faktiske og retlige situation, hvori der skal gøres krav på de pågældende ydelser fra arbejdsgiveren [58].

106. Ud fra disse overvejelser er betingelsen om sammenlignelighed med hensyn til varigheden af retten til ferie opfyldt. Italienske fredsdommere har på grund af deres tilsvarende aktiviteter et behov for at hvile ud og nyde deres fritid, som kan sammenlignes med fagdommeres.

54 – Dom af 8.9.2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, præmis 66), og af 13.3.2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152, præmis 31), samt kendelse af 18.3.2011, Montoya Medina (C-273/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:167, præmis 37), og af 9.2.2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109, præmis 38); i samme retning allerede dom af 31.5.1995, Royal Copenhagen (C-400/93, EU:C:1995:155, præmis 33).

55 – Dom af 20.9.2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, præmis 33 og 34).

56 – Mine forslag til afgørelse Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2017:1021, punkt 44), Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2017:1022, punkt 49) og Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43, punkt 71).

57 – Dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 26), af 11.7.2013, Ziegler mod Kommissionen (C-439/11 P, EU:C:2013:513, præmis 167), og af 26.7.2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 46).

58 – I denne retning dom af 12.12.2013, Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, præmis 44 og 45), og af 5.6.2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, præmis 59).

107. Der ses heller ikke at foreligge nogen objektiv begrundelse for, at italienske fredsdommere i så henseende skal stilles ringere end fagdommere.

108. Derimod er de to grupper ikke sammenlignelige med hensyn til størrelsen af betalingen under ferie, idet deres arbejde aflønnes forskelligt. Italienske fagdommere får en fast løn, mens aflønningen af fredsdommere består af et månedligt grundbeløb og yderligere betaling for retsmødedage og ekspedition af sager. Såfremt Domstolen alligevel skulle lægge til grund, at de er sammenlignelige, vil disse forskelle med hensyn til aflønningens karakter i det mindste udgøre en objektiv grund til forskelsbehandlingen af italienske fredsdommere og fagdommere i forbindelse med feriegodtgørelsen.

109. Derfor kan en fagdommers løn ikke anvendes til beregning af italienske fredsdommeres feriegodtgørelse. Derimod skal denne godtgørelse beregnes på grundlag af fredsdommerens sædvanlige vederlag uden for ferieperioden [59].

110. Såfremt Domstolen vælger at benytte den foreliggende sag som anledning til også at undersøge, om forskellen i aflønning af italienske fredsdommere og fagdommere er forenelig med rammeaftalens § 4, skal jeg kort bemærke, at jeg ud fra de foreliggende oplysninger ikke anser italienske fredsdommere og fagdommere for sammenlignelige med hensyn til aflønningen.

111. I forbindelse med denne sammenligning er adgangen til dommerhvervet og den forskellige karakter af de behandlede sager af afgørende betydning. Som følge af den udvælgelse af de bedst kvalificerede ansøgere, som den formelle udvælgelsesprocedure med særlige prøver indebærer, og de dermed forbundne karrieremuligheder må det antages, at fagdommere på trods af lignende uddannelseskrav er bedre kvalificerede end fredsdommere. Hvis det er korrekt, at fredsdommere i første instans behandler sager af mindre betydning, mens fagdommere arbejder i højere instanser og behandler sager af større betydning, er de to grupper næppe sammenlignelige med hensyn til aflønningen; i det mindste er forskelle i aflønningen dog begrundede.

c) Foreløbig konklusion

112. Herefter er en fredsdommer, der kun er udnævnt for en vis periode, med hensyn til varigheden af den årlige betalte ferie sammenlignelig med italienske fagdommere, hvorfor en sådan fredsdommer i henhold til § 4 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse kan forlange ferie i samme omfang som fagdommere. Godtgørelsen under ferie skal beregnes på grundlag af en sådan dommers sædvanlige løn under udøvelsen af hvervet som dommer.

C. Italienske dommeres ansvarsrisici (det tredje spørgsmål)

113. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det er foreneligt med EU-rettens krav, at den nationale lovgivning fastsætter et personligt ansvar for de dommere, der træffer afgørelse, i tilfælde af forsæt eller grov uagtsomhed »som følge af åbenbar tilsidesættelse af loven og EU-retten«. Den forelæggende ret fortolker denne bestemmelse således, at den ifalder ansvar, såfremt den anvender national ret i strid med EU-retten, men også, såfremt den anvender EU-retlige forskrifter, der har forrang, og samtidig undlader at anvende national lovgivning.

59 – Jf. herom henvisningerne i fodnote 37 og dom af 11.11.2015, Greenfield (C-219/14, EU:C:2015:745, præmis 54-56).

114. Ud fra et EU-retligt perspektiv skal det i så henseende fastslås, at en trussel om en sanktion for at anvende EU-retten og samtidig at undlade at anvende nationale bestemmelser, der er uforenelige, ville være i strid med EU-rettens forrang, princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU og retten til adgang til effektive retsmidler i chartrets artikel 47. Det ville samtidig være tvivlsomt, om en dommer set i lyset af en trussel om ansvar for at anvende EU-retlige forskrifter, der har forrang, stadig kan anvende denne ret uafhængigt.

115. På denne baggrund skal en ordning vedrørende dommerens personlige ansvar i tilfælde af forsæt eller grov uagtsomhed »som følge af åbenbar tilsidesættelse af loven og EU-retten« fortolkes således, at dommeren ikke ifalder ansvar ved anvendelsen af EU-ret, som har forrang. Dette er i øvrigt den fortolkning af de relevante bestemmelser, som Italien har fremført ved Domstolen.

116. Såfremt en sådan fortolkning ikke er mulig, kan ordningen ikke anvendes. Den pågældende dommer må under ingen omstændigheder risikere at blive pålagt en sanktion for at anvende EU-retten korrekt.

V. Forslag til afgørelse

117. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Giudice di pace di Bologna (fredsdommeren i Bologna) er en ret som omhandlet i artikel 267 TEUF.

2) Artikel 7 i direktiv 2003/88/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden skal fortolkes således, at en italiensk fredsdommer, hvis vederlag består af et mindre grundbeløb samt betaling for ekspederede sager og retsmøder, skal anses for arbejdstager som omhandlet i arbejdstidsdirektivets artikel 7 og derfor har ret til årlig betalt ferie af mindst fire ugers varighed, såfremt hun i væsentligt omfang varetager retslige funktioner, ikke selv kan bestemme, hvilke sager hun behandler, og er undergivet de disciplinærretlige forpligtelser, der påhviler fagdommere.

   Med hensyn til varigheden af den årlige betalte ferie er en sådan fredsdommer, der kun er udnævnt for en vis periode, sammenlignelig med italienske fagdommere. Hun kan derfor i henhold til § 4 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse forlange ferie i samme omfang som fagdommere. Godtgørelsen under ferie skal beregnes på grundlag af en fredsdommers sædvanlige løn under udøvelsen af hvervet som dommer.

3) En ordning vedrørende dommerens personlige ansvar i tilfælde af forsæt eller grov uagtsomhed »som følge af åbenbar tilsidesættelse af loven og EU-retten« skal set i lyset af EU-retten fortolkes således, at dommeren ikke ifalder ansvar ved anvendelsen af EU-retlige forskrifter, som har forrang. Såfremt en sådan fortolkning ikke er mulig, kan ordningen ikke anvendes.«