



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 13 juni 2017*

”Begäran om förhandsavgörande — Artikel 143 FEUF — Svårigheter beträffande en medlemsstats betalningsbalans — Ekonomiskt stöd från Europeiska unionen — Samförståndsavtal mellan Europeiska unionen och den medlemsstat som åtnjuter bistånd — Socialpolitik — Likabehandlingsprincipen — Nationell lagstiftning med förbud att kumulera pension från den offentliga sektorn med inkomst från verksamhet vid offentliga institutioner — Olika behandling av personer vars mandattid regleras i konstitutionen och domare och åklagare”

I mål C-258/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Curtea de Apel Alba Iulia (Appellationsdomstolen i Alba Iulia, Rumänien) genom beslut av den 3 april 2014, som inkom till domstolen den 26 maj 2014, i målet

Eugenia Florescu,

Ioan Poiană,

Cosmina Diaconu, i egenskap av dödsbodeläggare efter Mircea Bădilă,

Anca Vidrighin, i egenskap av dödsbodeläggare efter Mircea Bădilă,

Eugenia Elena Bădilă, i egenskap av dödsbodeläggare efter Mircea Bădilă,

mot

Casa Județeană de Pensii Sibiu,

Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale,

Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale,

Statul român

Ministerul Finanțelor Publice,

meddelar

* Rättegångsspråk: rumänska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal och E. Regan samt domarna A. Rosas, A. Borg Barthet (referent), M. Safjan, D. Šváby och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: justitiesekreterare: handläggaren V. Giacobbo-Peyronnel,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 oktober 2016,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Eugenia Florescu, Ioan Poiană, Cosmina Diaconu, Anca Vidrighin och Eugenia Elena Bădilă, i egenskap av dödsbodelägare efter Mircea Bădilă, genom D. Târșia, avocat,
- Casa Județeană de Pensii Sibiu, genom D. Aldea och I. Stan, båda i egenskap av ombud,
- Rumäniens regering, genom R. H. Radu, A. Wellman och M. Bejenar, samtliga i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom K. Georgiadis och S. Papaioannou, båda i egenskap av ombud,
- Ungerns regering, genom M. Z. Fehér, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom J.-P. Keppenne, H. Krämer, I. Rogalski och L. Nicolae, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 21 december 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 6 FEU, 110 FEUF och 267 FEUF samt artiklarna 17, 20, 21 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), Samförståndsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Rumänien, som ingicks i Bukarest och Bryssel den 23 juni 2009 (nedan kallat samförståndsavtalet), rättssäkerhetsprincipen, effektivitetsprincipen, likvärdighetsprincipen och artikel 2.2 b i rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2000, s. 16).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Eugenia Florescu och Ioan Poiană samt Cosmina Diaconu, Anca Vidrighin och Eugenia Elena Bădilă, i egenskap av dödsbodelägare efter Mircea Bădilă, och å andra sidan Casa Județeană de Pensii Sibiu (regionala pensionskassan i Sibiu, Rumänien), Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale (nationella kassan för pensioner och andra rättigheter för social trygghet, Rumänien), Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (ministeriet för arbete, familj och socialt skydd, Rumänien), Statul român (rumänska staten) och Ministerul Finanțelor Publice (ministeriet för offentliga finanser, Rumänien). Målet gäller rätten till pension.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning (EG) nr 332/2002,

3 I rådets förordning (EG) nr 332/2002 av den 18 februari 2002 om upprättandet av ett system för medelfristigt ekonomiskt stöd till medlemsstaters betalningsbalans (EUT L 53, 2002, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 431/2009 av den 18 maj 2009 (EUT L 128, 2009, s. 1), (nedan kallad förordning nr 332/2002) fastställs tillämpliga bestämmelser för den ömsesidiga biståndsmekanism som föreskrivs i artikel 143 FEUF.

4 I artikel 1 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. Ett gemenskapssystem för medelfristigt ekonomiskt stöd skall inrättas som gör det möjligt att bevilja lån till en eller flera medlemsstater som har drabbats av svårigheter eller allvarligt hotas av svårigheter avseende betalningsbalansen eller kapitalbalansen. Endast de medlemsstater som inte har antagit euron kan komma i åtnjutande av detta gemenskapssystem.

Det totala utestående lånebelopp som medlemsstater kan beviljas enligt detta system ska högst uppgå till 50 miljarder EUR.

2. I detta syfte skall kommissionen, på grundval av ett beslut som fattats av rådet enligt artikel 3 och efter samråd med Ekonomiska och finansiella kommittén, vara bemyndigad att uppta lån på kapitalmarknaderna eller hos finansinstitut i Europeiska gemenskapens namn.”

5 Artikel 3 i den nämnda förordningen har följande lydelse:

”1. Rådet får ge medelfristigt ekonomiskt stöd på initiativ av

- a) kommissionen, som i samförstånd med den medlemsstat som anhåller om gemenskapens finansiering skall handla enligt artikel 119 i fördraget,
- b) en medlemsstat som har drabbats av svårigheter eller allvarligt hotas av svårigheter avseende betalningsbalansen eller kapitalbalansen.

2. Den medlemsstat som har ansökt om medelfristigt ekonomiskt stöd ska tillsammans med kommissionen göra en bedömning av dess finansiella behov och lägga fram ett utkast till saneringsprogram till kommissionen och ekonomiska och finansiella kommittén. Rådet ska, efter att ha undersökt situationen i den berörda medlemsstaten samt det saneringsprogram som har lagts fram för att ligga till grund för medlemsstatens ansökan, som regel under samma möte besluta

- a) om ett lån eller ett lämpligt finansieringssystem ska beviljas, om dess belopp och dess genomsnittliga löptid,
- b) de villkor i fråga om den ekonomiska politiken som är knutna till det medelfristiga ekonomiska stödet i syfte att återupprätta eller säkerställa en varaktig betalningsbalanssituation, och
- c) de närmare villkoren för lånet eller finansieringssystem där utbetalning eller dragning i regel sker i på varandra följande trancher, och där utbetalningen av varje tranch är beroende av en prövning av hur väl de resultat som uppnåtts vid genomförandet av programmet överensstämmer med de uppsatta målen.”

6 Artikel 3a i förordning nr 332/2002 har följande lydelse:

”Kommissionen och den berörda medlemsstaten ska ingå ett samförståndsavtal i vilket de villkor som rådet fastställt i enlighet med artikel 3 närmare anges. Kommissionen ska översända samförståndsavtalet till Europaparlamentet och rådet.”

Besluten 2009/458/EG och 2009/459/EG

7 Enligt artikel 1 i rådets beslut 2009/458/EG av den 6 maj 2009 om ömsesidigt bistånd till Rumänien (EUT L 150, 2009, s. 6) ska gemenskapen bevilja Rumänien ömsesidigt bistånd enligt artikel 143 FEUF. Enligt rådets beslut 2009/459/EG av den 6 maj 2009 om medelfristigt ekonomiskt gemenskapsstöd till Rumänien (EUT L 150, 2009, s. 8) ska Europeiska unionen bevilja Rumänien ett medelfristigt lån på högst 5 miljarder euro.

8 Artikel 2.1 och 2.2 i beslut 2009/459 har följande lydelse:

”1. Stödet ska förvaltas av kommissionen på ett sätt som är förenligt med Rumäniens åtaganden och rådets rekommendationer, särskilt de landsspecifika rekommendationerna i samband med genomförandet av det nationella reformprogrammet samt konvergensprogrammet.

2. Kommissionen ska efter samråd med ekonomiska och finansiella kommittén komma överens med de rumänska myndigheterna om de särskilda ekonomisk-politiska villkor som ska förknippas med det ekonomiska stödet enligt artikel 3.5. Dessa villkor ska anges i ett samförståndsavtal som är förenligt med åtagandena och rekommendationerna enligt punkt 1. ...”

9 I artikel 3.5 i beslut 2009/459 föreskrivs följande:

”För utbetalning av varje ytterligare del av stödet ska det krävas ett tillfredsställande genomförande av den rumänska regeringens nya ekonomiska program och i synnerhet uppfyllande av de särskilda ekonomisk-politiska villkor som anges i samförståndsavtalet, samtidigt som programmet ska infogas i landets konvergensprogram och nationella reformprogram. Dessa åtgärder ska bland annat inbegripa följande:

- a) Antagande av ett strikt finanspolitiskt program på medellång sikt för att till 2011 få ned underskottet i de offentliga finanserna så att det inte överstiger fördragets referensvärde på 3 % av [bruttonationalprodukten (BNP)].
- b) Antagande och genomförande av en ändrad budget för 2009 (till andra kvartalet 2009), där målet är ett offentligt underskott på högst 5,1 % av BNP enligt [Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS) ESA 95].
- c) Sänkning av den offentliga sektorns nominella löneutgifter i förhållande till 2008, genom att slopa den offentliga sektorns löneökningar för 2009 (på totalt 5 % nominellt – eller motsvarande extra neddragningar) och genom att minska antalet offentliganställda, inklusive ersättning av bara en av sju avgångar.
- d) Ytterligare besparingar när det gäller utgifter för varor och tjänster samt bidrag till offentliga företag.
- e) Förbättring av den finanspolitiska styrningen genom antagande och genomförande av ett bindande ramverk från medellång sikt, införande av begränsningar för löpande budgetändringar, inklusive finanspolitiska regler, samt inrättande av ett finanspolitiskt råd för oberoende expertgranskning.

- f) Reformering av det offentliga ersättningssystemet, bland annat genom förenhetligande och förenkling av löneskalorna och reform av bonussystemet.
- g) Reformering av pensionssystemets huvudinslag genom övergång till indexering av pensionerna med hänsyn till prisutvecklingen i stället för löneutvecklingen, en gradvis större justering av pensionsåldern än i antagna planer, särskilt för kvinnor, och genom att gradvis införa pensionsegenavgifter för de grupper av offentliganställda som i dag är undantagna.

...”

Samförståndsavtalet.

- 10 Enligt artikel 5 första stycket i samförståndsavtalet krävs för utbetalning av varje del av det stöd som Europeiska unionen beviljat Rumänien ett tillfredsställande genomförande av den rumänska regeringens ekonomiska program. I punkt 5 a i samförståndsavtalet föreskrivs bland de villkor som uppställs för stödet en ”sänkning av den offentliga sektorns löneutgifter” medan det i punkt 5 b fjärde stycket anges att ”i syfte att förbättra den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna ska nyckelparametrarna i pensionssystemet reformeras”.
- 11 Punkt 5 d i samförståndsavtalet, med rubriken ”Strukturreform”, innehåller rekommendationer om åtgärder som är avsedda att förbättra kompetens och effektivitet i den offentliga förvaltningen, att höja kvaliteten på den offentliga förvaltningen inom flera områden, i synnerhet vad beträffar strukturer för beslutsfattande, ansvarsfördelningen mellan institutionerna, de största ministeriernas interna organisation samt tillämpningsområde och ansvarstagande när det gäller implementering och anpassning av en lämplig personalstyrka och personalförvaltning.

Direktiv 2000/78

- 12 Enligt artikel 1 i direktiv 2000/78 är direktivets syfte att fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, för att principen om likabehandling skall kunna genomföras i medlemsstaterna.
- 13 Artikel 2.1 och 2.2 i direktivet har följande lydelse:

”1. I detta direktiv avses med principen om likabehandling att det inte får förekomma någon direkt eller indirekt diskriminering på någon av de grunder som anges i artikel 1.

2. Enligt punkt 1 skall

- a) direkt diskriminering anses förekomma när en person på någon av de grunder som anges i artikel 1 behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation,
- b) indirekt diskriminering anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar personer med en viss religion eller övertygelse, ett visst funktionshinder, en viss ålder, eller en viss sexuell läggning jämfört med andra personer, om inte
 - i) bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och om medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga, ...

...”

Rumänsk rätt

- 14 Enligt artikel 83 i legea no 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor (lag nr 303/2004 om domares och åklagares ställning) av den 28 juni 2004 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 826, av den 13 september 2005) var det tillåtet för domare och åklagare att samtidigt inneha endast uppdrag som lärare inom den högre utbildningen. I denna lag angavs dessutom att pensionerade domare och åklagare fick kumulera sin pension med inkomst av förvärvsverksamhet, oavsett storleken på dessa inkomster.
- 15 Den 5 november 2009 antogs legea no 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional (lag nr 329/2009 om omorganisation av vissa offentliga myndigheter och institutioner, rationalisering av de offentliga utgifterna, stöd till näringslivet och iakttagande av ramavtalen med Europeiska kommissionen och Internationella valutafonden, *Monitorul Oficial al României*, del I, nr 761, av den 9 november 2009).
- 16 I artikel 2 i denna lag anges att de bestämmelser som införs genom lagen är av undantagskaraktär och syftar till att minska effekterna av den ekonomiska krisen och att uppfylla skyldigheterna enligt samförståndsavtalet och stand by-avtalet mellan Rumänien och kommissionen samt Internationella valutafonden (IMF).
- 17 I denna lag föreskrevs bland annat en sänkning av lönerna, och denna åtgärd tillämpades inom utbildningsväsendet på universitetsnivå. Syftet med åtgärderna enligt samförståndsavtalet var enligt artikel 3 i samma lag att övervinna den ekonomiska krisen. Åtgärderna bestod i en minskning av personalkostnaderna i den offentliga förvaltningen, lönesänkningar samt omorganisationer eller nedskärningar inom offentliga myndigheter eller institutioner genom ombildningar till följd av överföring, sammanslagning, delning eller minskning av personalstyrkan.
- 18 I artiklarna 17–26 i lag nr 329/2009 förbjuds kumulering av nettopension med inkomst av verksamhet vid offentliga institutioner om pensionen överstiger den genomsnittliga nationella bruttolön som legat till grund för upprättandet av statens socialförsäkringsbudget.
- 19 I artikel 18 i nämnda lag anges att de pensionärer som avses i artikel 17 är skyldiga att skriftligen meddela om de väljer att avbryta utbetalningen av pensionen så länge förvärvsverksamheten utövas eller att avsluta anställningsförhållandet, tjänsteförhållandet eller utnämningsbeslutets verkan om den nettopension som utbetalas till vederbörande överstiger den genomsnittliga nationella bruttolönen. Slutligen föreskrivs i artikel 20 i lag nr 329/2009 att ett åsidosättande av skyldigheten att ange detta val inom föreskriven tid utgör giltigt skäl för att anställningsförhållandet enligt det individuella anställningskontraktet eller utnämningsbeslutet liksom tjänsteförhållandet automatiskt ska upphöra.
- 20 Enligt artikel 21 i legea no 554/2004 contenciosului administrativ (lag nr 554/2004 om förvaltningsmål) av den 2 december 2004 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 1 154, av den 7 december 2004), utgör det grund för resning om ett lagakraftvunnet avgörande meddelats i strid med principen om unionsrättens företräde. Denna grund för resning tillkommer utöver dem som föreskrivs i civilprocesslagen.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 21 Eugenia Florescu, Ioan Poiană och Mircea Bădilă tjänstgjorde alla som domare eller åklagare. Efter att ha inträtt i domar- eller åklagarämbetet slöt var och en avtal om tillsvidareanställning som lärare vid juridiska fakulteten i Sibiu. Lärartjänsterna hade de fått efter uttagningsprov. Således har de samtidigt haft en anställning som domare eller åklagare och en anställning som universitetslärare.

- 22 Under år 2009 gjorde klagandena gällande sin rätt till pension från sina domar- eller åklagartjänster efter mer än 30 års tjänstgöring. Vid pensioneringen hade de möjlighet enligt lag nr 303/2004 att kumulera sin pension med inkomsterna från arbetet som universitetslärare.
- 23 I och med att lag nr 329/2009 antogs var det inte längre möjligt att kumulera sådan pension och lön. Eugenia Florescu, Ioan Poiană och Mircea Bădilă valde då att avbryta utbetalningen av sina respektive pensioner från och med den 1 januari 2010. Den 28 december 2009 beslutade regionala pensionskassan i Sibiu följaktligen att avbryta utbetalningen av pensionerna.
- 24 Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) slog i dom av den 4 november 2009 fast att lag nr 329/2009 är förenlig med konstitutionen i den mån artiklarna 17–26 i lagen inte berör personer vars mandatperiod uttryckligen fastställs i konstitutionen, bland annat personer som innehar mandat i riksdag eller regering, ledamöter av Curtea de Conturi (Revisionsrätten, Rumänien), Curtea Constituțională (Författningsdomstolen), Consiliul Superior al Magistraturii (Högsta domstolsrådet, Rumänien) och Înalta Curte de Casație și Justiție (Kassationsdomstol respektive Högsta domstol).
- 25 Den 1 mars 2010 väckte klagandena i det nationella målet talan vid Tribunalul Sibiu (domstolen i första instans i Sibiu, Rumänien) och yrkade att besluten att avbryta utbetalningen av deras pensioner som fattats med tillämpning av lag nr 329/2009 skulle ogiltigförklaras samt att motparten i det nationella målet skulle förpliktas att utbetala deras månatliga pension från och med januari 2010. Till stöd för sin talan gjorde de gällande att artiklarna 17–26 i lag nr 329/2009 om regler för kumulering av pension och löneinkomster strider mot unionsrätten, i synnerhet mot bestämmelserna i EU-fördraget och i stadgan, oberoende av att lagen antogs för att efterleva samförståndsavtalet.
- 26 Talan ogillades genom dom av den 3 maj 2012. Nämnda dom överklagades till Curtea de Apel Alba Iulia Secția pentru conflicte de muncăși asigurări sociale (Appellationsdomstolen i Alba Iulia, avdelningen för arbetskonflikter och socialförsäkringsfrågor, Rumänien) som ogillade det genom dom av den 9 november 2012.
- 27 Eugenia Florescu, Ioan Poiană och Mircea Bădilă begärde då resning vid den hänskjutande domstolen och yrkade att sistnämnda dom helt skulle undanröjas och att deras talan skulle genomgå en förnyad prövning. Sedan Mircea Bădilă avlidit har hans dödsbodelägare, Cosmina Diaconu, Anca Vidrighin och Eugenia Elena Bădilă, trätt i hans ställe i det nationella förfarandet. Till stöd för sin resningsansökan har klagandena i det nationella målet uppmanat den hänskjutande domstolen att underställa EU-domstolen en rad tolkningsfrågor.
- 28 Mot denna bakgrund beslutade Curtea de Apel Alba Iulia (Appellationsdomstolen i Alba Iulia) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Kan [samförståndsavtalet] anses utgöra en rättsakt, ett beslut, ett meddelande etcetera som har rättsligt värde i den mening som avses i domstolens praxis [(dom av den 3 februari 1976, Manghera m.fl. 59/75, EU:C:1976:14, och dom av den 20 mars 1997, Frankrike/kommissionen, C-57/95, EU:C:1997:164)] och kan det bli föremål för tolkning av Europeiska unionens domstol?
 - 2) Om så är fallet, ska [samförståndsavtalet] tolkas så, att kommissionen, i syfte att minska följderna av den ekonomiska krisen genom att minska personalkostnaderna, har rätt att kräva att det ska antas en nationell lag som upphäver rätten för en person att uppbära en avgiftsfinansierad pension som intjänats under mer än 30 år, och som lagenligt har fastställts och uppburits innan lagen trädde i kraft, på grund av att denna person uppbär lön för verksamhet som bedrivs på grundval av ett annat anställningsavtal än det som ligger till grund för personens pensionering?
 - 3) Ska [samförståndsavtalet] tolkas så, att kommissionen, i syfte att minska den ekonomiska krisen, har rätt att kräva att det ska antas en nationell lag som fullständigt och under en obegränsad tid upphäver rätten för en person att uppbära en avgiftsfinansierad pension som intjänats under mer

än 30 år, och som lagenligt har fastställts och uppburits innan lagen trädde i kraft, på grund av att denna person uppbär lön för verksamhet som bedrivs på grundval av ett annat anställningsavtal än det som ligger till grund för personens pensionering?

- 4) Ska [samförståndsavtalet] i sin helhet, och särskilt punkt 5 d i avtalet, avseende omorganisation och ökad effektivitet inom den offentliga förvaltningen. tolkas så, att Europeiska kommissionen, i syfte att minska den ekonomiska krisen, haft rätt att kräva att det ska antas en nationell lag som inför ett förbud, för pensionerade tjänstemän vid offentliga institutioner, att uppbära pension och lön samtidigt?
- 5) Kan artiklarna 17, 20, 21 och 47 i stadgan, artikel 6 FEU, artikel 110 FEUF, principen om rättssäkerhet som är fastställd i gemenskapsrätten och praxis från Europeiska unionens domstol tolkas så, att de utgör hinder för en sådan bestämmelse som artikel 21.2 i lag nr 554/2004, enligt vilken endast nationella domstolsavgöranden i förvaltningsmål kan bli föremål för resning när det är fråga om ett åsidosättande av principen om unionsrättens företräde, medan nationella domstolsavgöranden i andra förfaranden (tvistemål, brottmål, affärsrättsliga tvister etcetera) inte kan bli föremål för resning även om dessa avgöranden innebär ett åsidosättande av samma princip om unionsrättens företräde?
- 6) Utgör [artikel 6 FEU] hinder för bestämmelser i en medlemsstat som uppställer som krav för utbetalning av pension till domare och åklagare, vilken har fastställts på grundval av de avgifter som de har erlagt under mer än 30 års tjänstetid inom kåren, att deras anställningsavtal inom universitetsundervisning i juridik ska upphöra?
- 7) Utgör [artikel 6 FEU], artikel 17.1 i stadgan och praxis från EU-domstolen hinder för bestämmelser som frångår en pensionsberättigad rätten till pension, även om pensionen har fastställts på grundval av de avgifter som har erlagts under mer än 30 år, då domarna respektive åklagarna separat har betalat och fortsätter att betala pensionsavgifter för verksamheten vid universitetet?
- 8) Utgör [artikel 6 FEU] och bestämmelserna i artikel 2.2 b i [direktiv 2000/78] och praxis från EU-domstolen hinder för ett avgörande som meddelats av författningsdomstolen i en medlemsstat, i vilket det vid prövningen av huruvida lagen är förenlig med konstitutionen fastställs att rätten att samtidigt uppbära pension och lön enbart tillkommer personer som utsetts genom ett förordnande, och som därigenom utesluter domare och åklagare från denna rätt, för vilka det är förbjudet att uppbära den pension som fastställts på grundval av de individuella avgifter som erlagts under mer än 30 år på grund av att yrkesdomarna har behållit ett undervisningsuppdrag inom universitetsundervisning i juridik?
- 9) Utgör artikel [6 FEU] och praxis från EU-domstolen hinder för bestämmelser som, under en obegränsad tid, uppställer som krav för utbetalningen av pension till domare och åklagare, vilken har fastställts på grundval av de avgifter som har erlagts under mer än 30 år, att verksamheten vid universitetet ska upphöra?
- 10) Utgör [artikel 6 FEU] och praxis från Europeiska unionens domstol hinder för bestämmelser som åsidosätter den skäligen avvägning som ska upprätthållas mellan skyddet för personers egendom och kraven av allmänintresse, genom att tvinga endast en viss kategori av personer att gå miste om domar/åklagarpension på grund av att de bedriver en verksamhet vid universitetet?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 29 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i om det samförståndsavtal beträffande vilket tolkning begärts kan betraktas som en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution i den mening som avses i artikel 267 FEUF som kan underställas domstolen för tolkning.
- 30 Enligt domstolens rättspraxis tillerkänner artikel 267 FEUF domstolen behörighet, utan undantag, att meddela förhandsavgöranden om giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutats av unionens institutioner (dom av den 13 december 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punkt 8, och dom av den 11 maj 2006, Friesland Coberco Dairy Foods, C-11/05, EU:C:2006:312, punkt 36).
- 31 Domstolen påpekar att samförståndsavtalet ingåtts mellan Europeiska gemenskapen, företrädd av kommissionen, och Rumänien. Avtalet har sin rättsliga grund i artikel 143 FEUF som ger unionen behörighet att bevilja ömsesidigt bistånd till en medlemsstat som inte har euro som sin valuta och som har svårigheter eller allvarligt hotas av svårigheter beträffande sin betalningsbalans. Enligt nämnda artikel ska kommissionen under vissa villkor rekommendera rådet att bevilja sådant ömsesidigt bistånd och lämpliga former för detta. Det ankommer på rådet att bevilja ömsesidigt bistånd och fastställa villkoren för och den närmare utformningen av biståndet genom att utfärda direktiv eller beslut.
- 32 I förordning nr 332/2002 fastställs närmare villkor för den ömsesidiga biståndsmekanism som föreskrivs i artikel 143 FEUF. Bland annat anges i artikel 1.2 i denna förordning att kommissionen, på grundval av ett beslut som fattas av rådet enligt artikel 3 och efter samråd med Ekonomiska och finansiella kommittén, ska vara bemyndigad att ta upp lån på kapitalmarknaderna eller hos finansinstitut i unionens namn.
- 33 I artikel 3a första meningen i förordning nr 332/2002 föreskrivs att kommissionen och den berörda medlemsstaten ska ingå ett samförståndsavtal i vilket de villkor som rådet fastställt i enlighet med artikel 3 i samma förordning anges närmare. Samförståndsavtalet mellan unionen och Rumänien, som den hänskjutande domstolen begärt tolkning av, antogs helt i enlighet med detta förfarande, och rådet fattade två på varandra följande beslut. Det rör sig om beslut 2009/458 om ömsesidigt bistånd till Rumänien enligt artikel 143 FEUF respektive beslut 2009/459 enligt vilket unionen beviljar Rumänien ett medelfristigt lån på högst 5 miljarder euro. I artikel 2.2 i sistnämnda beslut föreskrivs att de ekonomisk-politiska villkor som förknippas med det ekonomiska stödet från unionen ska anges i ett samförståndsavtal.
- 34 Samförståndsavtalet utgör således, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 52 i sitt förslag till avgörande, det konkreta resultatet av ett åtagande mellan unionen och en medlemsstat om ett ekonomiskt program som förhandlats fram av dessa parter, varigenom denna medlemsstat förbinder sig att iaktta på förhand fastställda ekonomiska mål för att kunna få ekonomiskt bistånd från unionen, förutsatt att åtagandet iakttas.
- 35 I sin egenskap av rättsakt med rättslig grund i de unionsrättsliga bestämmelser som anges i punkterna 31–33 ovan och som ingåtts av bland annat unionen, företrädd av kommissionen, utgör samförståndsavtalet en rättsakt som beslutats av en av unionens institutioner i den mening som avses i artikel 267 b FEUF.
- 36 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras på följande sätt. Samförståndsavtalet ska betraktas som en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution i den mening som avses i artikel 267 FEUF och kan underställas domstolen för tolkning.

Den andra, den tredje och den fjärde frågan

- 37 Den andra, den tredje och den fjärde frågan ska prövas tillsammans. Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor för att få klarhet i huruvida samförståndsavtalet ska tolkas så, att det innebär en skyldighet att anta en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet enligt vilken det är förbjudet att kumulera nettopension med inkomst av verksamhet vid offentliga institutioner om pensionen överstiger den genomsnittliga nationella bruttolön som legat till grund för upprättandet av statens socialförsäkringsbudget.
- 38 Såsom redan påpekats inom ramen för svaret på den första frågan utgör samförståndsavtalet det konkreta resultatet av ett åtagande mellan unionen och en medlemsstat om ett ekonomiskt program som ger medlemsstaten möjlighet att komma i åtnjutande av sådant medelfristigt ekonomiskt stöd till medlemsstaters betalningsbalans som föreskrivs i artikel 143 FEUF och som närmare klargörs i förordning nr 332/2002. Avtalet innehåller en rad krav i fråga om ekonomisk politik som ska uppfyllas för att ekonomiskt stöd ska kunna erhållas. Kraven har fastställts gemensamt av kommissionen och de rumänska myndigheterna i enlighet med bestämmelserna i beslut 2009/459.
- 39 I punkt 5 första stycket i samförståndsavtalet anges i detta avseende att ett villkor för att respektive del av stödet ska utbetalas är att den rumänska regeringen genomför det ekonomiska programmet på ett tillfredsställande sätt. För varje del har specifika kriterier för den ekonomiska politiken fastställts, såvitt gäller budget och i kvalitativt hänseende, som preciseras närmare i bilaga I till avtalet. Rumänien ska uppfylla kraven inom ramen för programmets mål, det vill säga budgetsanering, finanspolitisk styrning, penningpolitik och reglering av finanssektorn samt slutligen strukturreformer. Inom gränserna för dessa kriterier ankommer det på de rumänska myndigheterna att genomföra konkreta ekonomiska lösningar som gör det möjligt att uppnå målen och iakttä den tidsplan som fastställts tillsammans med unionens institutioner.
- 40 I punkt 5 b fjärde stycket i samförståndsavtalet anges vidare att pensionssystemet ska reformeras med hjälp av åtgärder som till exempel höjning av pensionsåldern eller indexering av pensionsbeloppet inom den offentliga sektorn i enlighet med konsumentprisindex.
- 41 Även om samförståndsavtalet således är bindande innehåller det inte någon specifik bestämmelse med krav på antagande av den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet.
- 42 Mot denna bakgrund ska den andra, den tredje och den fjärde frågan besvaras på följande sätt. Samförståndsavtalet ska tolkas så, att det inte innebär en skyldighet att anta en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet enligt vilken det är förbjudet att kumulera nettopension från den offentliga sektorn med inkomst av verksamhet vid offentliga institutioner om pensionen överstiger den genomsnittliga nationella bruttolön som legat till grund för upprättandet av statens socialförsäkringsbudget.

Den sjätte, den sjunde, den nionde och den tionde frågan

- 43 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjätte, den sjunde, den nionde och den tionde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 6 FEU och artikel 17 i stadgan ska tolkas så, att de utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver ett förbud mot kumulering av nettopension från den offentliga sektorn med inkomst från verksamhet vid offentliga institutioner om pensionen överstiger ett visst belopp.
- 44 Domstolen erinrar härvidlag om att stadgans tillämpningsområde med avseende på åtgärder som vidtas av medlemsstaterna definieras i artikel 51.1 däri, enligt vilken bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten (dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 17).

- 45 I förevarande mål antogs lag nr 329/2009 – om ”omorganisation av vissa offentliga myndigheter och institutioner, rationalisering av de offentliga utgifterna, stöd till näringslivet och iakttagande av ramavtalen med [kommissionen] och [IMF]” – enligt den hänskjutande domstolen för att Rumänien skulle uppfylla sina åtaganden gentemot unionen vilka återfinns i samförståndsavtalet. Enligt artikel 2 i lagen syftar de åtgärder som införs bland annat till att ”uppfylla skyldigheterna enligt stand by-avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Rumänien”.
- 46 Bland de villkor som fastställs i samförståndsavtalet för att ekonomiskt stöd ska utbetalas återfinns, i punkt 5 a i nämnda avtal, krav på att minska lönemassan i den offentliga sektorn. I punkt 5 b fjärde stycket anges att nyckelparametrarna i pensionssystemet ska reformeras för att de offentliga finanserna ska förbättras på lång sikt.
- 47 Domstolen konstaterar att det kumuleringsförbud som är aktuellt i det nationella målet – vilket eftersträvar båda de mål som nämns i föregående punkt samtidigt – syftar till att genomföra de åtaganden som Rumäniens gjort i samförståndsavtalet vilket utgör en del av unionsrätten.
- 48 Samförståndsavtalet lämnar förvisso Rumänien utrymme att skönsmässigt besluta vilka åtgärder som är mest lämpade för att iaktta nämnda åtaganden. När en medlemsstat vidtar åtgärder med stöd av sitt utrymme för skönsmässigt beslutande enligt en unionsrättsakt ska nämnda medlemsstat anses tillämpa unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, N. S. m.fl., C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkterna 65–68). Vidare är de mål som fastställs i artikel 3.5 i beslut 2009/459 och i samförståndsavtalet tillräckligt detaljerade och precisa för att det kumuleringsförbud som följer av lag nr 329/2009 kunna anses syfta till att tillämpa avtalet och beslutet och följaktligen unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Stadgan äger därför tillämpning i det nationella målet.
- 49 Mot denna bakgrund ska domstolen nu pröva huruvida artikel 17 i stadgan, och i synnerhet artikel 17.1, utgör hinder för sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet. För att bestämma räckvidden av den grundläggande rätten till respekt för den egna egendomen, ska – med hänsyn till i synnerhet artikel 52.3 i stadgan – artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades den 4 november 1950 i Rom, beaktas. Nämnda artikel stadfäster nämligen denna rättighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 356).
- 50 När det i lag föreskrivs automatisk utbetalning av en social förmån anses detta ge upphov till ett förmögenhetsintresse som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 1 i Europakonventionen för personer som uppfyller villkoren (Europadomstolen, 7 juli 2011, Stummer mot Österrike, CE:ECHR:2011:0707JUD003745202, § 82). De rättigheter som följer av att avgifter betalas in till ett system för social trygghet utgör således förmögenhetsintressen vid tillämpning av denna artikel (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 12 oktober 2004, Kjartan Ásmundsson mot Island, CE:ECHR:2004:1012JUD006066900, § 39). Den rätt till egendom som stadfästs i nämnda artikel kan dock inte tolkas så, att den ger rätt till pension i form av ett visst belopp (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 12 oktober 2004, Kjartan Ásmundsson mot Island, CE:ECHR:2004:1012JUD006066900, § 39).
- 51 Såvitt gäller den rätt till egendom som garanteras i artikel 17 i stadgan följer det av domstolens fasta praxis att den inte är ger upphov till en absolut rättighet och dess utövande kan bli föremål för inskränkningar för att tillgodose mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

- 52 I det nationella målet innebär den aktuella åtgärden förvisso inte att personer i klagandenas situation rätt och slätt berövas rätt till pension, eftersom de kan fortsätta att uppbära pension under förutsättning att de avstår från att parallellt utöva avlönad yrkesverksamhet för en offentlig institution. En sådan åtgärd begränsar emellertid de berörda personernas möjlighet att begagna sig och komma i åtnjutande av rätten till pension då den medför att utbetalningen av pensionen avbryts om de valt att fortsätta sådan yrkesverksamhet.
- 53 I detta hänseende ska det först erinras om att det av lydelsen av artikel 52.1 i stadgan framgår att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
- 54 Domstolen ska således fastställa huruvida begränsningen av rätten till egendom som följer av förbudet enligt lag nr 329/2009 att kumulera nettopension från den offentliga sektorn med inkomst från verksamhet vid offentliga institutioner uppfyller det väsentliga innehållet i rätten till egendom, om den svarar mot ett mål av allmänt samhällsintresse och om den är nödvändig härför.
- 55 Domstolen konstaterar härvidlag för det första att lag nr 329/2009, såsom följer av ordalydelsen i artikel 2 däri, är av undantagskaraktär och avsedd att vara begränsad i tiden. Dessutom undergräver den inte själva principen om rätt till pension, utan begränsar nyttjandet under väl fastställda och avgränsade omständigheter, det vill säga om pensionen kumuleras med en verksamhet som utövas vid offentliga institutioner och pensionen överstiger ett visst belopp. Lag nr 329/2009 iakttar således det väsentliga innehållet i klagandenas rätt till egendom avseende de aktuella pensionerna såsom generaladvokaten påpekade i punkt 83 i sitt förslag till avgörande.
- 56 Lag nr 329/2009 syftar vidare till att rationalisera de offentliga utgifterna i en mycket speciell kontext av global finans- och ekonomisk kris (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 20 mars 2012, Ionel Panlife mot Rumänien, CE:ECHR:2012:0320DEC001390211, § 21). Den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet syftar dels till att uppfylla målet att minska lönemassan i den offentliga sektorn, dels till att reformera pensionssystemet. Dessa mål fastställdes i beslut 2009/459 och i samförståndsavtalet för att minska de svårigheter avseende betalningsbalansen som fått Rumänien att ansöka om och beviljas ekonomiskt stöd från unionen. Dessa mål är mål av allmänt samhällsintresse.
- 57 Vad gäller frågan huruvida den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet är lämplig för sitt ändamål och nödvändig erinrar domstolen om följande. Med hänsyn till den rådande särskilda ekonomiska situationen har medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning när de antar beslut i ekonomiska angelägenheter. Det är även medlemsstaterna som är bäst skickade att avgöra vilka åtgärder som kan tänkas uppnå det eftersträvade målet.
- 58 Dessutom innebär lag nr 329/2009 inte att de personer som berörs av förbudet att kumulera pension med inkomster från verksamhet som bedrivs för en offentlig institution förorsakas en oproportionerlig och orimlig börda. De behöver nämligen endast välja mellan utbetalning av pensionen eller av förvärvsinkomsterna för det fall pensionsbeloppet överstiger den genomsnittliga nationella bruttolön som legat till grund för upprättandet av statens socialförsäkringsbudget. Vidare kan de när som helst välja att avsluta anställningsförhållandet för att på nytt uppbära pension såsom generaladvokaten påpekade i punkt 86 i sitt förslag till avgörande.
- 59 Den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet är således lämpad för att genomföra det mål av allmänt samhällsintresse och är nödvändig för att uppnå det nämnda målet.

- 60 Mot denna bakgrund ska den sjätte, den sjunde, den nionde och den tionde frågan besvaras på följande sätt. Artikel 6 FEU och artikel 17 i stadgan ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver ett förbud mot kumulering av nettopension från den offentliga sektorn med inkomst från verksamhet vid offentliga institutioner om pensionen överstiger ett visst belopp.

Den åttonde frågan

- 61 Den hänskjutande domstolen har ställt den åttonde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2.2 b i direktiv 2000/78 ska tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilket det föreskrivna förbudet att kumulera nettopension med inkomst från verksamhet vid offentliga institutioner om pensionen överstiger den genomsnittliga nationella bruttolön som legat till grund för upprättandet av statens socialförsäkringsbudget, är tillämpligt på domare och åklagare men inte på personer som innehar ett mandat enligt den nationella konstitutionen.
- 62 Domstolen har redan haft tillfälle att besvara en liknande fråga i domen av den 21 maj 2015, SCMD (C-262/14, ej publicerad, EU:C:2015:336) som gällde tolkning av artiklarna 2.2 och 3.1 i direktiv 2000/78 i samma kontext som bestämmelserna i lag nr 329/2009.
- 63 I punkt 29 i den domen slog domstolen fast att då principen om likabehandling som direktiv nr 2000/78 stadfäster, i enlighet med artikel 2.1 däri, syftar till att bekämpa all form av diskriminering på någon av de grunder som anges i artikel 1, avser nämnda direktiv inte diskriminering som grundas på yrkeskategori eller arbetsplats.
- 64 Den hänskjutande domstolen har inte nämnt någon av de grunder som räknas upp i nämnda artikel 1 utan har nöjt sig med att, i sina frågor, hänvisa till att domare och åklagare, å ena sidan, och personer som innehar ett mandat enligt den nationella konstitutionen, å andra sidan, behandlas olika.
- 65 En situation såsom den som är aktuell i det nationella målet omfattas följaktligen inte av den allmänna ram som fastställs i artikel 2.2 i direktiv 2000/78 för att bekämpa vissa former av diskriminering (se dom av den 21 maj 2015, SCMD, C-262/14, ej publicerad, EU:C:2015:336, punkt 31).
- 66 Mot denna bakgrund ska den åttonde frågan besvaras på följande sätt. Artikel 2.2 b i direktiv 2000/78 ska tolkas så, att denna bestämmelse inte är tillämplig såvitt gäller tolkningen av en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken det föreskrivna förbudet att kumulera nettopension med inkomst från verksamhet vid offentliga institutioner om pensionen överstiger den genomsnittliga nationella bruttolön som legat till grund för upprättandet av statens socialförsäkringsbudget, är tillämpligt på domare och åklagare men inte på personer som innehar ett mandat enligt den nationella konstitutionen.

Den femte frågan

- 67 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida unionsrätten, i synnerhet likvärdighets- och effektivitetsprinciperna, ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för en nationell lagstiftning såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken endast lagakraftvunna domstolsavgöranden som meddelats i förvaltningsmål kan bli föremål för resning vid åsidosättande av principen om unionsrättens företräde.
- 68 Med beaktande av det svar som har givits på de övriga frågorna, saknas det skäl att besvara denna fråga.

Rättegångskostnader

⁶⁹ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Samförståndsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Rumänien, som ingicks i Bukarest och Bryssel den 23 juni 2009, ska betraktas som en rättsakt som beslutats av en av Europeiska unionens institutioner i den mening som avses i artikel 267 FEUF och kan underställas domstolen för tolkning.**
- 2) **Samförståndsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Rumänien, som ingicks i Bukarest och Bryssel den 23 juni 2009, ska tolkas så, att det inte innebär en skyldighet att anta en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet enligt vilken det är förbjudet att kumulera nettopension från den offentliga sektorn med inkomst av verksamhet vid offentliga institutioner om pensionen överstiger den genomsnittliga nationella bruttolön som legat till grund för upprättandet av statens socialförsäkringsbudget.**
- 3) **Artikel 6 FEU och artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver ett förbud mot kumulering av nettopension från den offentliga sektorn med inkomst från verksamhet vid offentliga institutioner om pensionen överstiger ett visst belopp.**
- 4) **Artikel 2.2 b i rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet ska tolkas så, att denna bestämmelse inte är tillämplig såvitt gäller tolkningen av en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken det föreskrivna förbudet att kumulera nettopension med inkomst från verksamhet vid offentliga institutioner om pensionen överstiger den genomsnittliga nationella bruttolön som legat till grund för upprättandet av statens socialförsäkringsbudget, är tillämpligt på domare och åklagare men inte på personer som innehar ett mandat enligt den nationella konstitutionen.**

Underskrifter