



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

27. februar 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 19, stk. 1, TEU – adgang til domstolsprøvelse – effektiv retsbeskyttelse – domstolens uafhængighed – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 – nedsættelse af lønningerne i den nationale offentlige forvaltning – finanspolitiske stramninger«

I sag C-64/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Portugal) ved afgørelse af 7. januar 2016, indgået til Domstolen den 5. februar 2016, i sagen

Associação Sindical dos Juizes Portugueses

mod

Tribunal de Contas,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, A. Rosas, E. Levits (refererende dommer) og C.G. Fernlund samt dommerne C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas og E. Regan,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. februar 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Associação Sindical dos Juizes Portugueses ved advogado M. Rodrigues,
- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, M. Rebelo, F. Almeida og V. Silva, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved L. Flynn og M. França, som befuldmægtigede,

* Processprog: portugisisk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. maj 2017,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Associação Sindical dos Juízes Portugueses (den faglige sammenslutning af portugisiske dommere, herefter »ASJP«) og Tribunal de Contas (revisionsret, Portugal) om en midlertidig nedsættelse af lønningerne til medlemmerne af denne instans inden for rammerne af staten Portugals budgetpolitiske retningslinjer.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 2 TEU har følgende ordlyd:

»Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.«

- 4 Artikel 19, stk. 1 og 2, TEU bestemmer:

»1. Den Europæiske Unions Domstol omfatter Domstolen, Retten og et antal specialretter. Den sikrer overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne.

Medlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.

2. [...]

Til dommere og generaladvokater ved Domstolen og dommere ved Retten vælges personer, hvis uafhængighed er uomtvistelig [...]

Portugisisk ret

- 5 Lei n.º 75/2014 – estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (lov nr. 75/2014 om fastlæggelse af procedurerne for midlertidig lønnedsættelse og krav til tilbageførsel) af 12. september 2014 (*Diário da República*, 1. serie, nr. 176 af 12.9.2014, s. 4896, herefter »lov nr. 75/2014«) fastsætter i henhold til dennes artikel 1, stk. 1, en midlertidig procedure for nedsættelse af lønningerne i den offentlige sektor.

6 Den nævnte lovs artikel 2 har følgende ordlyd:

»1 – Den samlede bruttomånedsløn for de personer, der er omhandlet i stk. 9, hvis løn overstiger 1 500 EUR, uanset om disse personer allerede arbejdede på den pågældende dato, eller om de påbegynder et sådant arbejde, og uanset stillingens art, nedsættes som følger:

- a) 3,5% af det samlede beløb for lønninger, der udgør mellem 1 500 EUR og 2 000 EUR
- b) 3,5% af op til 2 000 EUR og 16% af den samlede løn, der overstiger 2 000 EUR, hvilket indebærer en samlet procentsats på mellem 3,5% og 10% for lønninger, der udgør mellem 2 000 og 4 165 EUR
- c) 10% af den samlede løn, der overstiger 4 165 EUR.

[...]

9 – Nærværende lov finder anvendelse på hvervsindehavere og andre personer som anført nedenfor:

- a) republikkens præsident
- b) præsidenten for Assembleia da República [nationalforsamlingen]
- c) premierministeren
- d) medlemmerne af nationalforsamlingen
- e) regeringens medlemmer
- f) dommerne ved Tribunal Constitucional [forfatningsdomstol] og dommerne ved Tribunal de Contas [revisionsret], statsanklageren samt dommerne ved de almindelige retsinstanser, anklagerne og dommerne ved forvaltnings- og skattedomstolene samt fredsdommerne
- g) republikkens repræsentanter i de selvstyrede regioner
- h) medlemmerne af assembleias legislativas das regiões autónomas [de selvstyrede regioners lovgivende forsamlinger]
- i) medlemmerne af de regionale regeringer
- j) lokalvalgte
- k) medlemmerne af de andre forfatningsmæssige organer, der ikke er nævnt i de foregående litraer, samt medlemmer af direktionen i selvstændige administrative enheder, særligt de enheder, der er tilknyttet nationalforsamlingen
- l) medlemmerne af og de ansatte ved kabinetterne, forvaltningsorganerne og støttekabinetterne, de i foregående litraer nævnte hvervsindehavere og organer, præsidenten og vicepræsidenten for det øverste retsråd, præsidenten og vicepræsidenten for det øverste retsråd for dommere ved forvaltnings- og skattedomstolene, præsidenten for Supremo Tribunal de Justiça [øverste domstol], præsidenten for og dommerne ved Tribunal Constitucional [forfatningsdomstol], præsidenten for Supremo Tribunal Administrativo [øverste domstol i forvaltningsretlige sager], præsidenten for Tribunal de Contas [revisionsret], Provedor de Justiça [ombudsmanden] og statsanklageren

- m) medlemmerne af de væbnede styrker og republikkens nationalgarde, herunder militærdomstole og militæreksperter ved anklagemyndigheden samt andre militærstyrker
- n) det ledende personale i republikkens præsidents og nationalforsamlingens tjenester samt i andre tjenester, der støtter forfatningsorganerne, i de andre af statens tjenester og i centrale, regionale og lokale forvaltninger samt personale, der i lønmæssig henseende udøver tilsvarende funktioner
- o) offentlige administratorer eller tilsvarende, medlemmerne af udøvende, beslutningstagende eller rådgivende organer, tilsynsorganer eller ethvert andet lovpligtigt organ ved almene eller specielle offentlige institutioner, ved offentligretlige juridiske personer, der er selvstændige som følge af deres involvering i lovgivnings-, tilsyns- eller kontrolområder, ved offentlige selskaber, hvis kapital udelukkende eller for størsteparten ejes af det offentlige, ved offentlige virksomheder og ved enheder, der er aktive i den regionale og lokale virksomhedssektor, ved offentlige fonde og ved enhver anden offentlig enhed
- p) arbejdstagere, der udøver offentlige funktioner i forbindelse med præsidentembedet, i nationalforsamlingen og i andre statslige organer, såvel som arbejdstagere, der udøver offentlige funktioner under enhver form, der er retligt knyttet til offentlig virksomhed, herunder arbejdstagere under tvunget omrokering eller omskoling eller under særlig orlov
- q) arbejdstagere ved specielle offentlige institutioner og ved offentligretlige juridiske personer, der er selvstændige som følge af deres involvering i lovgivnings-, tilsyns- eller kontrolområder, herunder arbejdstagere ved uafhængige tilsynsmyndigheder
- r) arbejdstagere ved offentlige selskaber, hvis kapital udelukkende eller for størsteparten ejes af det offentlige, ved offentlige virksomheder og ved enheder, der er aktive i den regionale og lokale virksomhedssektor
- s) arbejdstagere og ledere ved offentligretlige offentlige fonde og privatretlige offentlige fonde samt offentlige institutioner, der ikke er omfattet af de foregående litraer
- t) personale i reservesituation eller under førtidspension og personale, som er stillet til rådighed uden at være i aktiv tjeneste, som modtager kontantydelse, der er indeksreguleret i forhold til det aktive personales lønninger.

[...]

15 – Den i denne artikel fastsatte ordning er bindende og har forrang for enhver anden modsat bestemmelse, herunder særlige og ekstraordinære bestemmelser, og for reguleringer i henhold til kollektive arbejdsoverenskomster og arbejdskontrakter, idet den ikke kan tilsidesættes eller ændres heraf.«

- 7 Lei n.º 159-A/2015 – Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (lov nr. 159-A/2015 om ophævelse af lønnedsættelsen i den offentlige forvaltning) af 30. december 2015 (*Diário da República*, 1. serie, nr. 254 af 30.12.2015, s. 10006-(4), herefter »lov nr. 159-A/2015«) bragte med virkning fra den 1. januar 2016 gradvist de foranstaltninger til nedsættelse af lønnens størrelse, der var truffet i henhold til lov nr. 75/2014, til ophør.
- 8 Denne lovs artikel 1 bestemmer:

»Nærværende lov bringer den lønnedsættelse, der er fastsat ved lov [nr. 75/2014], til ophør som bestemt i nedenstående artikel.«

9 Nævnte lovs artikel 2 fastsætter:

»Den ved lov [nr. 75/2014] fastsatte lønnedsættelse afskaffes gradvist i løbet af 2016 efter følgende kvartalsplan:

- a) tilbageførsel med 40% for lønninger, der udbetales fra den 1. januar 2016
 - b) tilbageførsel med 60% for lønninger, der udbetales fra den 1. april 2016
 - c) tilbageførsel med 80% for lønninger, der udbetales fra den 1. juli 2016
 - d) afskaffelse af den samlede lønnedsættelse fra den 1. oktober 2016.«
- 10 I henhold til lei n.º 98/97 de Organização e Processo do Tribunal de Contas (lov nr. 98/97 om organisering af og proceduren ved revisionsretten) af 26. august 1997 (*Diário da República*, serie I-A, nr. 196, af 26.8.1997) kontrollerer denne revisionsret bl.a. inddrivelsen af Unionens egne indtægter og anvendelsen af de finansielle ressourcer, der hidrører fra denne, og revisionsretten kan på dette område i henhold til denne lovs artikel 5, stk. 1, litra h), handle i samarbejde med de kompetente EU-organer. I henhold til samme lovs artikel 44 og 96 har revisionsretten ligeledes kompetence til at påkende spørgsmål vedrørende den forudgående kontrol (*visto*) af lovligheden af retsakter, kontrakter eller andre instrumenter, der indebærer udgifter eller offentlig gæld, bl.a. i forbindelse med procedurerne for offentlige udbud.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 11 Den portugisiske lovgiver har ved lov nr. 75/2014 med virkning fra oktober 2014 midlertidigt nedsat lønningerne for en række hvervsindehavere og personer, der udøver funktioner i den offentlige sektor. I henhold til administrative retsakter om »lønforvaltning«, der blev vedtaget med hjemmel i denne lov, blev lønningerne for dommerne ved Tribunal de Contas (revisionsret) nedsat.
- 12 ASJP, der repræsenterer medlemmer af Tribunal de Contas (revisionsret), har anlagt et særligt forvaltningsretligt søgsmål ved Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Portugal) med påstand om, at disse administrative retsakter annulleres for måneden oktober 2014 og de efterfølgende måneder, og om, at sagsøgte pålægges at tilbagebetale lønindeholdelserne med tillæg af morarenter efter den lovbestemte rentesats og at anerkende, at de berørte har en ret til at modtage hele deres løn.
- 13 ASJP har til støtte for disse påstande gjort gældende, at foranstaltningerne til lønnedsættelse tilsidesætter »princippet om domstolenes uafhængighed«, som er nedfældet ikke alene i den portugisiske forfatning, men også i EU-retten, i såvel artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU som i chartrets artikel 47.
- 14 Ifølge den forelæggende ret er foranstaltningerne til den midlertidige nedsættelse af lønningerne i den offentlige sektor begrundet i forpligtelser til at nedbringe den portugisiske stats uforholdsmæssigt store underskud på statsbudgettet i 2011. Det er den forelæggende rets opfattelse, at disse foranstaltninger er blevet truffet inden for EU-retten eller i det mindste har deres oprindelse deri, idet disse forpligtelser er blevet pålagt den portugisiske regering ved EU-retlige afgørelser, der bl.a. tildeler denne medlemsstat finansiel støtte.

- 15 Herom har den forelæggende ret anført, at den skønsbeføjelse til at gennemføre budgetpolitiske retningslinjer, som den portugisiske stat har aftalt med EU-institutionerne, imidlertid ikke fritager den for at overholde de generelle EU-retlige principper, herunder princippet om domstolenes uafhængighed, der finder anvendelse i forhold til både Unionens retsinstanser og de nationale domstole.
- 16 Ifølge den forelæggende ret sikres den effektive retsbeskyttelse af de rettigheder, der følger af Unionens retsorden, nemlig i overvejende grad af de nationale domstole i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Disse skal gennemføre denne beskyttelse under overholdelse af princippet om uafhængighed og princippet om upartiskhed i chartrets artikel 47.
- 17 Den forelæggende ret har i denne henseende præciseret, at domstolenes uafhængighed afhænger af de garantier, der er knyttet til deres medlemmers status, herunder for så vidt angår løn.
- 18 På denne baggrund har Supremo Tribunal Administrativo (øverste forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»I betragtning af de ufravigelige krav om at bringe det uforholdsmæssigt store underskud til ophør og den finansielle støtte, der er omfattet af [EU-retten], skal princippet om domstolenes uafhængighed, således som det følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, chartrets artikel 47 og Domstolens praksis, da fortolkes således, at det er til hinder for de foranstaltninger til lønnedsettelse, der anvendes på dommere i Portugal, fordi de pålægges ensidigt og vedvarende af andre myndigheder eller statsorganer, således som det følger af artikel 2 i lov nr. 75/2014.«

Om det præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

- 19 Europa-Kommissionen har anført, at den forelæggende ret i sin afgørelse ikke har redegjort for valget af de EU-retlige bestemmelser, den ønsker fortolket.
- 20 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af den samarbejdsånd, som skal gælde for den præjudicielle forelæggelse, at det er absolut nødvendigt, at den nationale ret i forelæggelsesafgørelsen gør rede for de præcise grunde til, at den har fundet, at en besvarelse af dens spørgsmål vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser er nødvendig for at afgøre tvisten (jf. i denne retning dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 21 I det foreliggende tilfælde indeholder forelæggelsesafgørelsen tilstrækkelige oplysninger til, at Domstolen kan forstå grunden til, at den forelæggende ret med henblik på afgørelse af hovedsagen ønsker en fortolkning af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47.
- 22 Den portugisiske regering har på sin side anført, at anmodningen om præjudiciel afgørelse bør afvises, henset til, at lov nr. 159-A/2015 den 1. oktober 2016 helt har ophævet den lønnedsettelse, der fra den 1. oktober 2014 berørte personer med funktioner inden for den offentlige sektor. Den portugisiske regering har således gjort gældende, at ethvert argument om en angivelig tilsidesættelse af princippet om domstolenes uafhængighed på grund af denne lønnedsettelse har mistet sin genstand.

- 23 Det bemærkes i denne forbindelse, at Domstolen kan afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter (jf. bl.a. dom af 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 24 Således som generaladvokaten har anført i punkt 32 i forslaget til afgørelse, vedrører den tvist, der er indbragt for den forelæggende ret i hovedsagen, annullation af administrative retsakter, hvorefter lønningerne for medlemmerne af Tribunal de Contas (revisionsret) blev nedsat, og tilbagebetaling af de beløb, der blev tilbageholdt i henhold til lov nr. 75/2014.
- 25 Det fremgår af sagen, som den er forelagt for Domstolen, at de tilbageholdte beløb af de berørte personers løn i perioden fra oktober 2014 til oktober 2016 ikke er blevet tilbagebetalt. Da hovedsagen derfor ikke har mistet sin genstand, skal formalitetsindsigelsen forkastes.
- 26 Det følger af det ovenstående, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 27 Den forelæggende ret ønsker med sit spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at princippet om domstolenes uafhængighed er til hinder for, at der fastsættes generelle foranstaltninger om lønnedsettelse for medlemmer af en medlemsstats domstole såsom dem, der er omhandlet i hovedsagen, og som er forbundet med forpligtelsen til at nedbringe et uforholdsmæssigt stort budgetunderskud og med et EU-program om finansiel støtte.
- 28 Da sagsøgeren i hovedsagen alene repræsenterer medlemmerne af Tribunal de Contas (revisionsret), skal der ved besvarelsen af dette spørgsmål alene tages hensyn til situationen for denne rets medlemmer.
- 29 Det bemærkes indledningsvis for så vidt angår det materielle anvendelsesområde for artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, at denne bestemmelse omhandler »de områder, der er omfattet af EU-retten«, uafhængigt af, om der foreligger en situation, hvor medlemsstaterne gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.
- 30 Ifølge artikel 2 TEU bygger Unionen på værdier såsom retsstaten, som er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund, der bl.a. er præget af retfærdighed. Det bemærkes med hensyn hertil, at gensidig tillid mellem medlemsstaterne og navnlig mellem deres domstole er baseret på en grundlæggende forudsætning om, at medlemsstaterne deler en række fælles værdier, som Unionen er bygget på, således som præciseret i artikel 2 TEU (jf. i denne retning udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014, EU:C:2014:2454, præmis 168).
- 31 Unionen er en retsunion, hvor retssubjekterne inden for rammerne af en retssag har ret til at anfægte lovligheden af enhver afgørelse eller enhver anden national retsakt, der vedrører anvendelse af en almengyldig EU-retsakt over for dem (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 91 og 94 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Artikel 19 TEU, der konkretiserer værdien af retsstaten nævnt i artikel 2 TEU, lægger den retslige kontrol inden for Unionens retsorden ikke alene på Domstolen, men også på de nationale domstole (jf. i denne retning udtalelse 1/09 (aftale om indførelse af en fælles patentdomstolsordning) af

8.3.2011, EU:C:2011:123, præmis 66, dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 90, og af 28.4.2015, T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, præmis 45).

- 33 Disse domstole varetager således i samarbejde med Domstolen en opgave, som de er blevet tildelt i fællesskab med henblik på at sikre overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne (jf. i denne retning udtalelse 1/09 (aftale om indførelse af en fælles patentdomstolsordning) af 8.3.2011, EU:C:2011:123, præmis 69, og dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 99).
- 34 Det påhviler således medlemsstaterne, bl.a. i medfør af princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, TEU, at sikre, at EU-retten anvendes og overholdes på deres område (jf. i denne retning udtalelse 1/09 (aftale om indførelse af en fælles patentdomstolsordning) af 8.3.2011, EU:C:2011:123, præmis 68). Med henblik herpå tilvejebringer medlemsstaterne, som det fremgår af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Det påhviler derfor medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer overholdelse af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsprøvelse på de nævnte områder (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 100 og 101 samt den deri nævnte retspraksis).
- 35 Princippet om en effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder som sikret ved EU-retten, hvortil henvises i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, udgør nemlig et generelt princip i EU-retten, som udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som er fastslået i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og som nu er bekræftet i chartrets artikel 47 (jf. i denne retning dom af 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 37, og af 22.12.2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, præmis 29-33).
- 36 Selve eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af EU-retten, er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Det følger heraf, at enhver medlemsstat skal sikre, at retsinstanser, der i henhold til EU-retten som »domstol« henhører under medlemsstatens retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, opfylder kravene til effektiv retsbeskyttelse.
- 38 I denne henseende skal det bemærkes, at en hel række forhold tages i betragtning for at bedømme, om det organ, der forelægger en sag, er en »ret«, bl.a. om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, og om det er uafhængigt (dom af 16.2.2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Det skal i det foreliggende tilfælde bemærkes, at Tribunal de Contas (revisionsret) ifølge de for Domstolen foreliggende oplysninger, som det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, i henhold til lov nr. 98/97, der er nævnt i denne doms præmis 10, kan påkende spørgsmål vedrørende Unionens egne indtægter og vedrørende anvendelsen af de finansielle ressourcer, der hidrører derfra. Sådanne spørgsmål kan omhandle anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten (jf. bl.a. dom af 26.5.2016, Județul Neamț og Județul Bacău, C-260/14 og C-261/14, EU:C:2016:360). Tilsvarende gælder for spørgsmål vedrørende den forudgående kontrol (*visto*) af lovligheden af retsakter, kontrakter eller andre instrumenter, der indebærer udgifter eller offentlig gæld, bl.a. i forbindelse med procedurerne for offentlig udbud, som denne ret ligeledes kan påkende i henhold til denne lov.

- 40 Forså vidt som Tribunal de Contas (revisionsret) således kan træffe afgørelse som en »ret« som omhandlet i denne doms præmis 38 vedrørende spørgsmål om anvendelse eller fortolkning af EU-retten, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, skal den pågældende medlemsstat sikre, at denne ret opfylder de krav, som en effektiv retsbeskyttelse indebærer i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.
- 41 Med henblik på at sikre denne beskyttelse er bevarelsen af en sådan rets uafhængighed afgørende, hvilket bekræftes af chartrets artikel 47, andet afsnit, der nævner adgangen til en »uafhængig« domstol som et af de krav, der er forbundet med den grundlæggende ret til effektive retsmidler.
- 42 Sikringen af uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelsen af dømmende myndighed (jf. i denne retning dom af 19.9.2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, præmis 49, af 14.6.2017, Online Games m.fl., C-685/15, EU:C:2017:452, præmis 60, og af 13.12.2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, præmis 40), er et krav ikke alene på EU-retligt plan til Unionens dommere og Domstolens generaladvokater således som fastsat i artikel 19, stk. 2, tredje afsnit, TEU, men ligeledes på medlemsstatsplan til de nationale domstole.
- 43 De nationale domstoles uafhængighed har navnlig betydning for et velfungerende retligt samarbejde, som omfatter mekanismen med præjudiciel forelæggelse fastsat i artikel 267 TEUF, idet denne mekanisme i overensstemmelse med den faste retspraksis, der er anført i denne doms præmis 38, alene kan aktiveres af en retsinstans, der skal anvende EU-retten, og som bl.a. opfylder dette krav om uafhængighed.
- 44 Begrebet uafhængighed indebærer bl.a., at den pågældende ret udøver sit juridiske 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, og at den således er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dens medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser (jf. i denne retning dom af 19.9.2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, præmis 51, og af 16.2.2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Ligesom det forhold, at dommerne ved den omhandlede ret er uafsættelige (jf. bl.a. dom af 19.9.2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, præmis 51), udgør det forhold, at de oppebærer en løn, der er passende i forhold til betydningen af det hverv, de udfører, en garanti, der er uløseligt forbundet med dommernes uafhængighed.
- 46 Det bemærkes, at de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger vedrørende nedsættelse af lønnen er blevet vedtaget, således som det fremgår af den forelæggende rets oplysninger, under hensyn til forpligtelser forbundet med nedbringelse af den portugisiske stats uforholdsmæssigt store underskud og inden for rammerne af et EU-program om finansiel støtte til denne medlemsstat.
- 47 Disse foranstaltninger fastsatte en begrænset nedsættelse af lønnens størrelse efter en procentsats afhængig af lønniveauet.
- 48 De blev derfor ikke alene anvendt på medlemmerne af Tribunal de Contas (revisionsret), men også i bredere forstand på forskellige personer med offentlige hverv og personer, der udøver funktioner i den offentlige sektor, herunder repræsentanter for de lovgivende, udøvende og dømmende myndigheder.
- 49 De nævnte foranstaltninger kan på denne baggrund derfor ikke anses for at være vedtaget specifikt for medlemmerne af Tribunal de Contas (revisionsret). De ligner derimod generelle foranstaltninger, der er truffet med henblik på, at en række af medlemmerne i den nationale offentlige forvaltning bidrager til de stramme foranstaltninger, der er en følge af kravene om at nedbringe den portugisiske stats uforholdsmæssigt store underskud på statsbudgettet.

- 50 Endelig, således som det fremgår af overskriften til lov nr. 75/2014 og selve ordlyden af dennes artikel 1, stk. 1, havde de foranstaltninger til nedsættelse af lønnen, der blev indført ved denne lov, som trådte i kraft den 1. oktober 2014, en midlertidig karakter. Efter udløbet af en gradvis proces, der havde strakt sig over 2016, blev denne nedsættelse ved lov nr. 159-A/2015 endeligt ophævet den 1. oktober 2016.
- 51 På denne baggrund kan foranstaltningerne vedrørende den i hovedsagen omhandlede lønnedsættelse ikke anses for at skade Tribunal de Contas' (revisionsret) medlemmers uafhængighed.
- 52 Under hensyn til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at princippet om domstolenes uafhængighed ikke er til hinder for, at der fastsættes generelle foranstaltninger om lønnedsættelse for medlemmer af Tribunal de Contas (revisionsret) såsom dem, der er omhandlet i hovedsagen, og som er forbundet med forpligtelsen til at nedbringe et uforholdsmæssigt stort budgetunderskud og med et EU-program om finansiel støtte.

Sagsomkostninger

- 53 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes således, at princippet om domstolenes uafhængighed ikke er til hinder for, at der fastsættes generelle foranstaltninger om lønnedsættelse for medlemmer af Tribunal de Contas (revisionsret, Portugal) såsom dem, der er omhandlet i hovedsagen, og som er forbundet med forpligtelsen til at nedbringe et uforholdsmæssigt stort budgetunderskud og med et EU-program om finansiel støtte.

Underskrifter