



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

EVGENI TANCHEV

20 päivänä kesäkuuta 2019¹

Asia C-192/18

**Euroopan komissio
vastaan**

Puolan tasavalta

Jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättäminen – SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukainen tehokas oikeussuoja – Tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustuvan komission väitteen tutkimatta jättäminen – SEUT 157 artikla – Direktiivin 2006/54/EY 5 artiklan a alakohta ja 9 artiklan 1 kohdan f alakohta – Eri eläkeiän käyttöön ottaminen yleisten tuomioistuinten ja Sąd Najwyższy (ylin tuomioistuin, Puola) mies- ja naispuolisten tuomareiden sekä valtion mies- ja naispuolisten syyttäviranomaisen syyttäjien osalta – Yleisten tuomioistuinten tuomareiden eläkeiän alentaminen samalla, kun oikeusministerille annetaan harkintavalta pidentää tuomareiden palvelusaikaa

I Johdanto

1. Käsiteltävässä asiassa komissio on aloittanut Puolan tasavaltaa vastaan jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn SEUT 258 artiklan nojalla kahdella perusteella. Ensinnäkin komissio väittää, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut SEUT 157 artiklan ja miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa 5.7.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/54/EY² 5 artiklan a alakohdan ja 9 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 12.7.2017 annetun lain (ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 lipca 2017 r.,³ jäljempänä heinäkuun 2017 muutoslaki) 13 §:n 1–3 momentilla käyttöön 60 vuoden eläkeiän niille naisille ja 65 vuoden eläkeiän niille miehille, jotka toimivat tuomareina yleisissä tuomioistuimissa, syyttäjinä tai Sąd Najwyższyssa (ylin tuomioistuin) tuomareina, kun aiemmin kummankin sukupuolen eläkeikä oli 67 vuotta.

2. Toiseksi komissio väittää, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on heinäkuun 2017 muutoslain 13 §:n 1 momentissa alentanut yleisten tuomioistuinten tuomareiden eläkeikää ja samanaikaisesti antanut oikeusministerille harkintavallan päättää yleisten tuomioistuinten tuomareiden tehtävien aktiivista hoitamista koskevan ajanjakson pidentämisestä saman lain 1 §:n 26 momentin b ja c kohdassa.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² EUVL 2006, L 204, s. 23.

³ Dz. U. 2017, järjestysnumero 1452.

3. Ensimmäinen näistä komission väitteistä on uusi siinä mielessä, että sukupuoleen perustuvaa syrjintää ei ole toistaiseksi käsitelty niissä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetuissa asioissa, jotka ovat koskeneet kansainvälisesti voimakkaasti arvosteltuja⁴ Puolan tuomareiden eläkkeelle siirtymistä koskeviin sääntöihin vuonna 2017 tehtyjä uudistuksia.⁵ Kuten totesin jo esittämässäni ratkaisuehdotuksessa komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18),⁶ komissio on antanut vuoden 2017 uudistusten johdosta SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisen perustellun ehdotuksen oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa.⁷

4. Toisesta väitteestä on todettava, että siltä osin kuin se koskee komission toimivaltaa vedota perusoikeuskirjan 47 artiklaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa vahvistetun tehokasta oikeussuojaa koskevan säännön sisältöä, käsitelin tätä kysymystä yksityiskohtaisesti 11.4.2019 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18).⁸ Siinä katsoin, että jos jäsenvaltio ei sovelle perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla unionin oikeutta, komissio ei voi esittää perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustuvaa väitettä SEUT 258 artiklan nojalla nostetun suoran kanteen yhteydessä.

5. Näin ollen tämän toisen väitteen osalta keskityn tarkastelussani lähinnä määrittämään, rikotaanko kyseessä olevilla säännöillä SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, joka on SEU 2 artiklassa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen konkreettinen ilmentymä.⁹ Käsitelen myös oikeuslähteitä, joihin kysymystä selvitettyä voidaan tukeutua ja jotka SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan lisäksi auttavat myös määrittelemään perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun oikeuden ”riippumattomaan ja puolueettomaan tuomioistuimeen, joka on etukäteen laillisesti perustettu” sisältöä. Selitän jäljempänä VI osan C kohdassa, miten yhteiset lähteet muodostavat valtiosääntöoikeudellisen yhteyden näiden kahden määräyksen välille siten, että näiden kummankin määräyksen osalta omaksuttu oikeuskäytäntö kietoutuu välttämättäkin yhteen.¹⁰

4 Ks. Venetsian komission lausunto nro 904/2017, 11.12.2017, Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary, on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, CDL-AD(2017)031; United Nations Human Rights Council (YK:n ihmisoikeusneuvosto), Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on his mission to Poland, 5.4.2018, A/HRC/38/38/Add.1; Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (Etyjin demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto), Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland (as of 26 September 2017), 13.11.2017, JUD-POL/315/2017.

5 Unionin tuomioistuimessa on vireillä useita muitakin asioita, jotka liittyvät Puolan oikeuslaitoksen uudistamiseen, ja ennakkoratkaisupyyntöjä, joita ovat esittäneet Puolan ylin tuomioistuin (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18 ja C-668/18), Naczelny Sąd Administracyjny (ylin hallintotuomioistuin) (C-824/18) ja Puolan alemmat tuomioistuimet (C-558/18, C-563/18 ja C-623/18). Ks. myös unionin tuomioistuimen presidentin määräys 15.11.2018, komissio v. Puola (C-619/18, EU:C:2018:910) sekä samassa asiassa esittämäni ratkaisuehdotus (EU:C:2019:325, vireillä unionin tuomioistuimessa). Unionin tuomioistuin tarkasteli ikään perustuvaa syrjintää ja tuomareiden palvelussuhteen pakollista päättymistä 6.3.2012 antamassaan tuomiossa komissio v. Unkari (C-286/12, EU:C:2012:687).

6 EU:C:2019:325.

7 COM(2017) 835 final, 20.12.2017. Ks. analyysi ehdotuksen 48–51 kohdassa. Perustellussa ehdotuksessaan komissio vastustaa seuraavia lakeja: Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annetun lain, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 11.5.2017 annettu laki (Dz. U. 2017, järjestysnumero 1139), sellaisena kuin se on muutettuna; yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 12.7.2017 annettu laki (Dz. U. 2017, järjestysnumero 1452), sellaisena kuin se on muutettuna; ylimmästä tuomioistuimesta 8.12.2017 annettu laki (Dz. U. 2018, järjestysnumero 5), sellaisena kuin se on muutettuna, ja kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 8.12.2017 annettu laki (Dz. U. 2018, järjestysnumero 3), sellaisena kuin se on muutettuna.

8 EU:C:2019:325. Käytän tässä ratkaisuehdotuksessa tehokkaasta oikeussuojasta englanninkielistä termiä ”effective legal protection” yhdenmukaisesti SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa tietäen, että unionin tuomioistuin on todennut, että kyseisessä määräyksessä taataan SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettua vilpittömän yhteistyön periaatetta noudattaen ”effective judicial protection” (kursivointi tässä). Ks. tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 34 kohta): ”jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden takaamiseksi yksityisille unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla”.

9 Viimeaikaisista kommentaareista, joissa on käsitelty SEU 2 artiklaa oikeusteitse täytäntöönpantavissa olevia sääntöjä sisältävänä määräyksenä, ks. esim. Jacqué, J. P., ”Etat de droit et confiance mutuelle” *RTDE* huhtikuu/kesäkuu 2018, 239 ja Adam, S. ja Van Elsuwege, P., ”L'exigence d'indépendance du juge, paradigme de l'Union européenne comme union de droit”, 2018, *Journal de droit européen*, 334. Molemmissa julkaisuissa käsitellään SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua tuomioistuimen riippumattomuutta ja puolueettomuutta sekä tällaisen oikeuskäytännön kehityksen seurauksia jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen periaatteen näkökulmasta. Ks. erityisesti tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) ja kyseisessä asiassa esittämäni ratkaisuehdotus (EU:C:2018:517).

10 Ks. tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

6. Samassa yhteydessä tarkastelen myös SEU 19 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan välisiä eroja ja erityisesti SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan rikkomiskynnystä, jonka on ylityttävä, ennen kuin tähän määräykseen voidaan vedota tuomareiden erottamattomuuteen ja riippumattomuuteen kohdistuvana unionin oikeuden erillisenä rikkomisena perusoikeuskirjasta riippumatta.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

7. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.”

8. SEUT 157 artiklan 1, 2 ja 4 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Jokainen jäsenvaltio huolehtii sen periaatteen noudattamisesta, jonka mukaan miehille ja naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka.

2. Tässä artiklassa palkalla tarkoitetaan tavallista perus- tai vähimmäispalkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä suoraan tai välillisesti saa työnantajaltaan työstä tai tehtävästä rahana tai luontoisetuna.

Samalla palkalla ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää tarkoitetaan, että:

- a) palkka, joka maksetaan työn tuloksen perusteella, lasketaan saman mittayksikön mukaan;
- b) palkka, joka maksetaan työhön käytetyn ajan perusteella, on sama samasta tehtävästä.

– –

4. Jotta miesten ja naisten välinen täysi tosiasiallinen tasa-arvo toteutuisi työelämässä, tasa-arvoisen kohtelun periaate ei estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta sellaisia erityisetuja tarjoavia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on helpottaa aliedustettuna olevan sukupuolen ammatillisen toiminnan harjoittamista taikka ehkäistä tai hyvittää ammattiuraan liittyviä haittoja.”

9. Miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskeissa kysymyksissä 19.12.1978 annetun direktiivin 79/7/ETY¹¹ 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämä direktiivi ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta jättää sen soveltamisalan ulkopuolelle:

- (a) eläkeiän määrittelyä vanhuus- ja työeläkkeen myöntämiseksi sekä sen mahdollisia vaikutuksia muihin etuuksiin”.

¹¹ EYVL 1979, L 6, s. 24.

10. Direktiivin 2006/54 3 artiklan otsikko on ”Positiiviset toimet”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai toteuttaa perustamissopimuksen 141 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä miesten ja naisten välisen täyden tosiasiallisen tasa-arvon varmistamiseksi työelämässä.”

11. Direktiivin 2006/54 5 artiklan otsikko on ”Syrjintäkielto”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Rajoittamatta 4 artiklan säännösten soveltamista minkäänlaista välitöntä tai välillistä sukupuoleen perustuvaa syrjintää ei saa esiintyä ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä eikä varsinkaan, jos kysymyksessä on

a) tällaisten järjestelmien soveltamisala tai niiden piiriin pääsemisen edellytykset;

– –”

12. Direktiivin 2006/54 9 artiklan 1 kohdan f alakohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tasa-arvoisen kohtelun periaatteen vastaisiin säännöksiin kuuluvat ne, jotka välittömästi tai välillisesti perustuvat sukupuoleen ja joilla

– –

f) vahvistetaan erilaiset eläkeiät; – –”

B Puolan oikeus

13. Komission kanne koskee heinäkuun 2017 muutoslakia. Käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset heinäkuun 2017 muutoslain säännökset ovat 1 §:n 26 momentin b ja c kohta ja 13 §:n 1–3 kohta, jotka koskevat jäljempänä mainittuja kolmea lakia.

1. Yleisiä tuomioistuimia koskeva laki

14. Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta 27.7.2001 annetun lain (jäljempänä yleisiä tuomioistuimia koskeva laki) 69 §:n 1 momentissa tuomareille säädetty tavanomainen eläkeikä¹² oli sekä miehillä että naisilla 67 vuotta. Sitä voitiin pidentää kyseisen tuomarin oikeusministerille esittämästä kirjallisesta hakemuksesta ja hänen samalle ministerille terveydentilastaan esittämänsä todistuksen perusteella. Kyseistä säännöstä muutettiin 16.11.2016,¹³ jolloin sekä miesten että naisten eläkeikää alennettiin 65 vuoteen, jota voitiin pidentää lyhyeksi ajaksi kyseisen tuomarin mainitulle ministerille esittämästä kirjallisesta hakemuksesta ja kyseisen lääkärintodistuksen perusteella. Muutoksen oli määrä tulla voimaan 1.10.2017.

15. Heinäkuun 2017 muutoslain 13 §:llä kuitenkin muutettiin vielä kerran eläkeikää koskevia säännöksiä ja vahvistettiin naisten eläkeiäksi 60 vuotta ja miesten eläkeiäksi 65 vuotta. Heinäkuun 2017 muutoslain mukaan kyseinen pykälä tuli voimaan 1.10.2017.

¹² Puolan oikeusjärjestelmässä tuomarit ja syyttäjät eivät jää eläkkeelle vaan siirtyvät (kirjaimellisesti) ”lepovaiheeseen” – he lopettavat tehtäviensä hoitamisen, mutta säilyttävät edelleen tietyt oikeudet ja edut.

¹³ Sosiaalivakuutusrahastosta maksettavista vanhuuseläkkeistä ja eläkkeistä 16.11.2016 annettu laki (ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; Dz. U. 2017, järjestysnumero 38).

16. Yleisiä tuomioistuimia koskevan lain, sellaisena kuin se on muutettuna heinäkuun 2017 muutoslailla,¹⁴ 69 §:n 1 momentti tuli voimaan 1.10.2017, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Naispuolisten tuomareiden on jätävä eläkkeelle heidän täyttäessään 60 vuotta ja miespuolisten tuomareiden heidän täyttäessään 65 vuotta, jolleivät he toimita oikeusministerille aikaisintaan 12 kuukautta ja viimeistään 6 kuukautta ennen kuin he saavuttavat edellä mainitun iän, ilmoitusta, jossa he esittävät toiveensa jatkaa tehtäviensä hoitamista, ja todistusta, joka on laadittu tuomarin viran hakijoihin sovellettavien edellytysten mukaisesti ja joka osoittaa, että heidän terveydentilansa sallii heidän toimia tuomioistuimen jäseninä.”

17. Heinäkuun 2017 muutoslain 1 §:n 26 momentin b ja c kohdalla lisättiin yleisiä tuomioistuimia koskevan lain 69 §:ään 1b momentti ja muutettiin sen 69 §:n 3 momentin sanamuotoa. Mainitun 69 §:n 1b momentissa säädetään seuraavaa:

”Oikeusministeri voi antaa tuomarille luvan hoitaa edelleen tehtäviään, kun otetaan huomioon yleisten tuomioistuinten henkilöstön järkevän virkaan osoittamisen vaatimukset ja eri tuomioistuinten työtaakasta johtuvat tarpeet. Jos tuomari saavuttaa 1 momentissa tarkoitetun iän ennen kuin hänen tehtäviensä hoitamisen jatkamista koskeva menettely päättyy, hän jatkaa tehtävissään, kunnes mainittu menettely on saatettu päätökseen. – –”

18. Yleisiä tuomioistuimia koskevan lain 69 §:n 3 momentissa säädetään muutettuna seuraavaa:

”Jos oikeusministeri antaa 69 §:n 1b momentissa tarkoitetun luvan, asianomainen tuomari voi jatkaa tuomioistuimen jäsenenä vain siihen saakka, kunnes hän täyttää 70 vuotta. Kyseinen tuomari voi jäädä eläkkeelle kolmen kuukauden irtisanomisajalla tehtyään siitä ilmoituksen oikeusministerille. Irtisanomisaikaan lisätään kertynyt vuosiloma, jota ei ole pidetty ennen irtisanomisajan päättymistä. Oikeusministeri voi pyynnöstä antaa tuomarille luvan jäädä eläkkeelle ennen irtisanomisajan päättymistä.”

19. Yleisiä tuomioistuimia koskevan lain 91 §:ssä säädetään tuomareiden palkoista seuraavaa:

”(1) Samantasoisissa tuomarinviroissa työskentelevien tuomarien palkan suuruus riippuu virkaiästä tai hoidetuista tehtävistä – –

(2) Tuomarin peruspalkka ilmoitetaan palkkaluokkina, joiden tasot määritetään soveltamalla 1c momentissa tarkoitettuun peruspalkan laskentaperusteeseen kertoimia. Kunkin yksittäisen tuomarinviran peruspalkkaluokka ja kertoimet, joita käytetään tuomareiden peruspalkkatason määrittämisessä kussakin yksittäisessä palkkaluokassa, vahvistetaan tämän lain liitteessä – –

– –

(7) Tuomareiden palkkaus riippuu lisäksi ikälisästä, joka on kuudennesta palvelusvuodesta alkaen 5 prosenttia peruspalkasta ja jota korotetaan tämän jälkeen 1 prosentilla vuosittain siten, ettei se ylitä kuitenkaan 20 prosenttia peruspalkasta.

– –”

¹⁴ Heinäkuun 2017 muutoslain 13 §.

20. Yleisiä tuomioistuimia koskevan lain 91a §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”(2) Jos tuomari on ennen tuomarinvirkaan astumistaan toiminut toisessa samantasoisessa tuomarin virassa tai syyttäjän virassa, hänen uudessa virassaan saamansa peruspalkan palkkaluokka ei saa olla alempi kuin se, johon hän oli oikeutettu aiemmin hoitamassaan virassa.”

21. Yleisiä tuomioistuimia koskevan lain 91a §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”(3) Tuomari saa automaattisesti ylempää palkkaluokkaa vastaavaa peruspalkkaa sen jälkeen, kun hän on palvellut peräkkäin viiden vuoden ajan tietyssä tuomarinvirassa.”

22. Yleisiä tuomioistuimia koskevan lain 100 §:n 1, 2, 4a ja 4b momentissa, sellaisina kuin ne ovat muutettuina heinäkuun 2017 muutoslain 13 §:llä, säädetään seuraavaa:

”(1) Tuomioistuinten organisaatiota koskevien muutosten tai tuomiopiirien uudelleen jakamisen yhteydessä eläkkeelle siirretyt naispuoliset tuomarit saavat siihen saakka, kunnes he täyttävät 60 vuotta, ja miespuoliset tuomarit siihen saakka, kunnes he täyttävät 65 vuotta, palkkiota, joka on suuruudeltaan sama kuin viimeksi hoidetussa virassa saatu palkka.

(2) Tuomarit, jotka jäävät eläkkeelle tai jotka siirretään eläkkeelle iän johdosta tai lääketieteellisistä syistä, saavat palkkiota, joka on suuruudeltaan 75 prosenttia viimeksi hoidetussa virassa saadusta peruspalkasta ja ikälisästä

– –

(4a) Edellä 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa naispuoliselle tuomarille, joka on jäänyt eläkkeelle täyttäessään 60 vuotta, ja miespuoliselle tuomarille, joka on jäänyt eläkkeelle täyttäessään 65 vuotta, suoritetaan kertakorvaus.

(4b) Tuomarilla, joka on saanut palata aikaisemmin hoitamaansa virkaan tai vastaavaan virkaan 71c §:n 4 momentin tai 74 §:n 1a momentin nojalla, on oikeus siinä tapauksessa, että hän jää eläkkeelle tai hänet siirretään eläkkeelle, kertakorvaukseen, joka vastaa suuruudeltaan eläkkeelle jäämisen tai eläkkeelle siirtämisen ajankohdan mukaan lasketun korvauksen määrän ja jo maksetun korvauksen määrän välistä erotusta. Edellä 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa korvaus on suoritettava naispuolisille tuomareille heidän täyttäessään 60 vuotta ja miespuolisille tuomareille heidän täyttäessään 65 vuotta.”

2. Ylimmästä tuomioistuimesta 23.11.2002 annettu laki

23. Käsiteltävä asia koskee ylimmästä tuomioistuimesta 23.11.2002 annettua lakia¹⁵ (ustawa o Sądzie Najwyższym, jäljempänä vuonna 2002 ylimmästä tuomioistuimesta annettu laki), sellaisena kuin se on muutettuna heinäkuun 2017 muutoslailla.

24. Ylimmän tuomioistuimen tuomareiden eläkeikä oli 3.4.2018 asti 70 vuotta vuonna 2002 ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain nojalla. Mainittuna päivämääränä eläkeikää kuitenkin alennettiin 65 vuoteen.¹⁶

¹⁵ Dz. U. 2001, nro 240, järjestysnumero 2052.

¹⁶ Puolan tasavallan presidentti allekirjoitti 20.12.2017 ylimmästä tuomioistuimesta 8.12.2017 annetun lain (ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym; Dz. U. 2018, järjestysnumero 5; sellaisena kuin se on muutettuna), joka tuli voimaan 3.4.2018 ja sisälsi tämän muutoksen. Ks. ratkaisuehdotukseni komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:325) 5–7 kohta.

25. Edellä mainittujen säännösten tätä rajoittamatta vuonna 2002 ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 30 §:n 2 momentissa annetaan tuomareille mahdollisuus hakea eläkkeelle siirtämistä jo ennen 70 vuoden ikää. Ikäraja, josta alkaen ylimmän tuomioistuimen tuomari voi tehdä hakemuksen eläkkeelle siirtämiseksi, muutettiin heinäkuun 2017 muutoslalla siten, että eläkeikää alennettiin 60 vuoteen, jos kyseessä on nainen, ja 65 vuoteen, jos kyseessä on mies. Vuonna 2002 ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 30 §:n 2 momentin aiemmin voimassa olleessa versiossa säädetty eläkeikä oli 67 vuotta. 16.11.2016 annetussa laissa sekä miesten että naisten eläkeiäksi säädettiin 65 vuotta.

26. Vuonna 2002 ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 42 §:n 4 ja 5 momentissa, jotka koskevat ylimmän tuomioistuimen tuomareiden palkkaa, säädetään seuraavaa:

”(4) Ylimmän tuomioistuimen tuomareiden palkka vahvistetaan peruspalkkaluokan tai korotetun palkkaluokan mukaan. Korotettu palkkaluokka on 115 prosenttia peruspalkkaluokasta.

(5) Ylimmän tuomioistuimen tuomarit saavat palvelukseen tullessaan peruspalkkaluokkaa vastaavan peruspalkan. Heidät siirretään korotettuun palkkaluokkaan seitsemän palvelusvuoden jälkeen. – –”

27. Vuonna 2002 ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 43 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ylimmän tuomioistuimen tuomareilla on oikeus saada kultakin palvelusvuodelta ikälisä, joka on 1 prosenttia peruspalkasta ja joka ei saa ylittää 20 prosenttia peruspalkasta. Ikälisän suuruutta määritettäessä huomioon otettu ajanjakso kattaa myös [Sąd Najwyższy] tuomariksi nimittämistä edeltäneen palvelusajan tai työsuhteen keston sekä asianajajan, oikeudellisen neuvonantajan tai notaarin ammatin harjoittamisen keston.”

28. Vuonna 2002 ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 50 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Eläkkeellä olevat ylimmän tuomioistuimen tuomarit saavat palkkiota, joka vastaa suuruudeltaan 75 prosenttia viimeksi hoidetussa virassa saadusta peruspalkasta ja ikälisästä. Tämä palkkio on sidottu indeksiin samoissa määräajoissa ja samassa suhteessa kuin tehtäviään hoitavien ylimmän tuomioistuimen tuomarien peruspalkat.”

3. Syyttäjälaitoksesta 28.1.2016 annettu laki (ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze)

29. Syyttäjälaitoksesta 28.1.2016 annetun lain¹⁷ (jäljempänä syyttäjälaitoksesta annettu laki) 127 §:n 1 momentissa säädetään muun muassa seuraavaa:

”Jollei tässä laissa toisin säädetä, syyttäjiin sovelletaan soveltuvien osin [yleisistä tuomioistuinta koskevan] lain 69–71 §:ää – – [ja] 99–102 §:ää – –”

30. Tämä tarkoittaa, että syyttäjien eläkeikään sovelletaan yleisiä tuomioistuinta koskevan lain 69 §:ää. Ennen heinäkuun 2017 muutoslalla tehtyjä muutoksia syyttäjien tavanomainen eläkeikä oli 67 vuotta sekä miehillä että naisilla. Sekä mies- että naispuolisten syyttäjien eläkeikää alennettiin 16.11.2016 annetulla lailla 65 vuoteen. Tämän muutoksen oli määrä tulla voimaan lokakuussa 2017. Heinäkuun 2017 muotoslain 13 §:n 2 momentilla kuitenkin muutettiin vielä kerran eläkeikää koskevia säännöksiä ja vahvistettiin naisten eläkeiäksi 60 vuotta ja miesten eläkeiäksi 65 vuotta.

31. Eläkkeelle jääneiden syyttäjien eläke-etuuksista on todettava, että syyttäjälaitoksesta annetun lain 127 §:n 1 momentin mukaan myös niihin sovelletaan yleisten tuomioistuinten tuomareita koskevia säännöksiä, erityisesti edellä mainitun yleisiä tuomioistuinta koskevan lain 100 §:n säännöksiä.

¹⁷ Dz. U. 2016, järjestysnumero 177.

32. Itse palkka on kuitenkin määritettävä syyttäjälaitoksesta annetun lain 124 §:n sääntöjen mukaisesti. Kyseisessä pykälässä säädetään muun muassa seuraavaa:

”(1) Samantasoisissa syyttäjänviroissa työskentelevien syyttäjien palkan suuruus riippuu virkaiästä tai hoidetuista tehtävistä. Piiri- ja aluesyyttäjien peruspalkka on sama kuin yleisten tuomioistuinten samoissa yksiköissä työskentelevien tuomareiden peruspalkka. Maakuntien syyttäjien peruspalkka on sama kuin muutoksenhakutuomioistuinten tuomareiden peruspalkka.

Puolan valtakunnansyyttäjän viraston syyttäjien peruspalkka on sama kuin ylimmän tuomioistuimen tuomareiden peruspalkka. Valtakunnansyyttäjälle ja muille ylimmän syyttäjän sijaisille tehtäviin liittyvät korvaukset vastaavat ylimmän tuomioistuimen ensimmäiselle presidentille ja presidentille maksettavia tehtäviin liittyviä korvauksia.

(2) Syyttäjän peruspalkka ilmoitetaan palkkaluokkina, joiden tasot määritetään soveltamalla syyttäjän peruspalkan laskentaperusteeseen kertoimia.

– –

(4) Jos syyttäjä on ennen syyttäjän virkaan astumistaan toiminut toisessa samantasoisessa syyttäjän tai tuomarin virassa, hänen uudessa virassaan saamansa peruspalkan palkkaluokka ei saa olla alempi kuin se, johon hän oli oikeutettu aiemmin hoitamassaan virassa.

(5) Syyttäjä saa ylempää palkkaluokkaa vastaavaa peruspalkkaa sen jälkeen, kun hän on palvellut peräkkäin viiden vuoden ajan tietyssä syyttäjänvirassa.

– –”

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

33. Komissio lähetti 28.7.2017 Puolalle virallisen huomautuksen, jossa se totesi, että vuoden 2017 heinäkuun muutoslaki on unionin oikeuden ja erityisesti SEUT 157 artiklan, direktiivin 2006/54 ja SEU 19 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, vastainen.

34. Puola vastasi viralliseen huomautukseen 31.8.2017 päivätyllä kirjeellä. Se kiisti komission väitteet.

35. Komissio lähetti 12.9.2017 Puolan tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se ensinnäkin väitti SEUT 258 artiklan perusteella, että ottamalla heinäkuun 2017 muutoslain 13 §:n 1–3 momentissa eri eläkeiän käyttöön miehille ja naisille, jotka toimivat tuomareina yleisissä tuomioistuimissa, tuomareina ylimmässä tuomioistuimessa sekä syyttäjinä, Puola oli jättänyt noudattamatta SEUT 157 artiklan sekä direktiivin 2006/54 5 artiklan a alakohdan ja 9 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaisia velvoitteitaan.

36. Toiseksi komissio väitti, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on yleisiä tuomioistuimia koskevan lain muuttamisesta heinäkuussa 2017 annetun lain 13 §:n 1 momentissa alentanut yleisten tuomioistuinten tuomareiden eläkeikää ja antanut oikeusministerille kyseisen lain 1 §:n 26 momentin b ja c kohdassa harkintavallan päättää tuomareiden tehtävien aktiivista hoitamista koskevan ajanjakson pidentämisestä.

37. Puola vastasi 12.10.2017 perusteltuun lausuntoon ja toisti kantansa, jonka mukaan väite velvoitteiden noudattamatta jättämisestä oli perusteeton, ja vaati menettelyn lopettamista.

38. Komissio päätti nostaa unionin tuomioistuimessa kanteen jäljempänä (39 kohdassa) mainituilla perusteilla.

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

39. Komissio nosti 15.3.2018 unionin tuomioistuimeen toimittamallaan kannekirjelmällä nyt käsiteltävän SEUT 258 artiklaan perustuvan kanteen. Se vaatii, että unionin tuomioistuin

- toteaa, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut SEUT 157 artiklan ja direktiivin 2006/54 5 artiklan a alakohdan ja 9 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut heinäkuun 2017 muutoslain 13 §:n 1–3 momentissa käyttöön eri eläkeiät naisille ja miehille, jotka toimivat tuomareina yleisissä tuomioistuimissa, tuomareina ylimmässä tuomioistuimessa tai syyttäjinä
- toteaa, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on mainitun lain 13 §:n 1 momentissa alentanut yleisten tuomioistuinten tuomareiden eläkeikää ja samanaikaisesti antanut oikeusministerille kyseisen lain 1 §:n 26 momentin b ja c kohdassa harkintavallan päättää tuomareiden tehtävien aktiivista hoitamista koskevan ajanjakson pidentämisestä
- velvoittaa Puolan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

40. Puolan tasavalta vaatii 31.5.2018 jättämässään vastinekirjelmässään, että unionin tuomioistuin

- hylkää käsiteltävän kanteen kokonaisuudessaan perusteettomana
- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Asianosaisten lausumat

A Kanteen tutkittavaksi ottaminen

41. Puola väittää vastauksessaan, että kanne on kokonaisuudessaan menettänyt kohteensa, ja vaatii toistamiseen komissiota luopumaan siitä.

42. Puola väittää, että heinäkuun 2017 muutoslain 13 §:n 1–3 momenttia, jotka komissio on riitauttanut ja joissa Puola otti käyttöön 60 vuoden eläkeiän naisille ja 65 vuoden eläkeiän miehille, jotka toimivat tuomareina yleisissä tuomioistuimissa, tuomareina ylimmässä tuomioistuimessa tai syyttäjinä, on sittemmin muutettu yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain, kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain ja ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta 12.4.2018 annetulla Puolan lailla (ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym).¹⁸ Tämän lain 1 §:n 4 momentissa, jolla muutetaan yleisiä tuomioistuijia koskevan lain 69 §:n 1 momenttia, säädetään, että tuomarit jäävät sukupuolesta riippumatta eläkkeelle täytettyään 65 vuotta. Syyttäjien eläkeikä vahvistetaan samalla tavoin, koska syyttäjälaitoksesta 28.1.2016 annetun Puolan lain (ustawa prawo o prokuraturze)¹⁹ 127 §:n mukaan yleisten tuomioistuinten tuomareita koskevia säännöksiä sovelletaan soveltuvin osin syyttäjiin. Ylimmän tuomioistuimen tuomareiden eläkeiästä on todettava, että eläkkeelle siirtämistä hakevien tuomareiden eläkeikä vahvistettiin ylimmästä tuomioistuimesta 8.12.2017 annetun Puolan lain (ustawa o Sądzie Najwyższym)²⁰ 37 §:ssä, ja se on 65 vuotta sekä miehillä että naisilla.

¹⁸ Dz. U. 2018, järjestysnumero 848.

¹⁹ Dz. U. 2017, järjestysnumero 1767; sellaisena kuin se on muutettuna.

²⁰ Dz. U. 2018, järjestysnumero 5.

43. Myös heinäkuun 2017 muutoslain 13 §:n 1 momenttiin ja 1 §:n 26 momentin b ja c kohtaan, joilla alennettiin yleisten tuomioistuinten tuomareiden eläkeikää ja annettiin oikeusministerille oikeus päättää tuomareiden tehtävien hoitamista koskevan ajanjakson pidentämisestä, on tehty muutoksia. Yleisiä tuomioistuimia koskevan lain 69 §:n 1b momenttia muutettiin 12.4.2018 annetun lain 1 §:n 4 momentilla siten, että kansallisella tuomarineuvostolla on toimivalta antaa lupa yleisen tuomioistuimen tuomarin tehtävien hoitamista koskevan ajanjakson pidentämiseen 65 ikävuoden jälkeen. Myös arviointiperusteita, joita kansallisen tuomarineuvoston on tässä yhteydessä sovellettava, on muutettu. Kansallinen tuomarineuvosto on perustuslaillinen elin, jonka vastuulla on taata tuomareiden ja tuomioistuinten riippumattomuus. Näin ollen sen, että päätös tuomarin tehtävien hoitamista koskevan ajanjakson pidentämisestä jätetään kansallisen tuomarineuvoston harkintaan, ei voida katsoa haittaavan tuomareiden riippumattomuutta.

44. Istunnossa komission asiamies ilmoitti komission pysyttävän kanteensa. Hän totesi, että kyseessä olevaan lakiin tehdyillä muutoksilla ei ole onnistuttu ratkaisemaan kaikkia sen kanteessa esiin tuotuja ongelmia ja että asian ratkaisemiseen on nimenomainen ja painava intressi riippumatta siitä, muuttiko Puola säännöksiään ja missä määrin se niitä muutti komission annettua perustellun lausuntonsa.

B Sukupuoleen perustuva syrjintä

1. Komissio

45. Komissio väittää, että Puola on jättänyt noudattamatta SEUT 157 artiklaa ja direktiivin 2006/54 5 artiklan a alakohdan, luettuina yhdessä sen 9 artiklan 1 kohdan f alakohdan kanssa, koska se on heinäkuun 2017 muutoslailla alentanut naisten eläkeiän 67 vuodesta 60 vuoteen ja miesten eläkeiän 65 vuoteen, sillä heinäkuun 2017 muutoslaissa vahvistetaan tuomareille eri eläkeiät sukupuolen perusteella.²¹

46. Komissio huomauttaa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sen määrittämiseksi, onko järjestelyä pidettävä ammatillisena sosiaaliturvajärjestelmänä ja säännelläkö sitä näin ollen direktiivillä 2006/54 eikä direktiivillä 79/7, ratkaiseva kysymys on se, onko järjestely olennainen työsuhteen kannalta eli onko eläke sidottu kyseisen henkilön palkkaan ja kuuluuko se siten SEUT 157 artiklan soveltamisalaan.²² Ei ole epäilystäkään siitä, että käsiteltävässä asiassa maksut, jotka kyseisistä järjestelmistä suoritetaan edunsaajan siirryttyä eläkkeelle, suoritetaan nimenomaan työsuhteen perusteella eikä poliittisista, sosiaalisista, eettisistä tai talousarvioon liittyvistä syistä, kuten direktiivin 79/7 soveltamisalaan kuuluvissa eläkejärjestelmissä. Puola ei siten voi vedota minkäänlaiseen direktiivin 79/7 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa jäsenvaltioille jätettyyn harkintavaltaan asettaakseen julkisten sosiaaliturvajärjestelmien alalla eri eläkeiät miehille ja naisille.

47. Tämän harkintavallan epäämiselle asetetaan oikeuskäytännössä kolme vaatimusta: kyseessä olevien toimenpiteiden on koskettava tiettyä työntekijäryhmää, eläkkeelle siirtymisen jälkeen maksettavien suoritusten on liityttävä suoraan täyttyneen palvelusajan kestoon (komission mukaan tämän liittymän ei tarvitse olla automaattinen tai matemaattinen), ja suoritusten määrä on laskettava viimeisessä virassa saadun palkan perusteella. Komission mukaan kaikki nämä edellytykset täyttyvät riidanalaisen toimenpiteen osalta, ja vastaperusteluissaan Puola tosiaankin rajoittuu väittämään, että kyseessä olevasta eläkejärjestelmästä maksettavat etuudet eivät suoraan liity täyttyneen palvelusajan kestoon.

²¹ Komissio viittaa myös direktiivin 2006/54 1, 2 ja 7 artiklaan.

²² Tuomio 28.9.1994, Beune (C-7/93, EU:C:1994:350, 46 kohta); tuomio 29.11.2001, Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, 28 kohta) ja tuomio 13.11.2008, komissio v. Italia (C-46/07, EU:C:2008:618, 40 ja 41 kohta).

48. Tarkemmin sanottuna komissio väittää muun muassa, että se, että maksettavien eläke-etuuksien määrittämisessä otetaan huomioon muissakin julkisen sektorin viroissa kuin tuomarin virassa suoritettu palvelu, tarkoittaa – toisin kuin Puola väittää – sitä, että eläke-etuudet todellakin perustuvat palvelusajan keston. Se, että järjestelmässä on asetettu enimmäisrajat,²³ ei poista sitä, että lopullinen palkkatulo, johon etuudet perustuvat, määräytyy palkkaluokan (joka on sidottu palvelusajan keston) ja ikälisän (joka myös on sidottu palvelusajan keston) mukaan. Palvelusajan kesto on keskeinen tekijä sekä palkkaluokan että erityisen ikälisän määrittämisessä.

49. Tästä komissio päätelee, että kyseessä on SEUT 157 artiklan ja direktiivin 2006/54 vastainen välitön syrjintä, ja viittaa erityisesti direktiivin 5 artiklan a alakohtaan ja 7 artiklan 2 kohtaan.

50. Komissio kiistää Puolan väitteet siitä, että alemman eläkeiän säätäminen naisille kuin miehille on SEUT 157 artiklan 4 kohdassa ja direktiivin 2006/54 3 artiklassa sallittua positiivista syrjintää, koska kyseisillä toimenpiteillä ei komission mukaan mitenkään edistetä naisten uralla etenemistä eikä tasa-arvoisia ylenemismahdollisuuksia.²⁴ Toimenpiteillä ei myöskään ole mitään yhteyttä lapsenhoitovelvollisuuksiin, koska lakia sovelletaan naisiin, jotka eivät ole saaneet lapsia tai lopettaneet uraansa niitä saatuaan. Myös miehet voivat osallistua lapsenhoitovelvollisuuksiin, mutta 60 vuoden eläkeikä ei koske heitä.

2. Puolan tasavalta

51. Puola väittää, että kyseessä olevaan eläkejärjestelmään sovelletaan direktiiviä 79/7 eikä direktiiviä 2006/54, koska direktiivin 79/7 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat jättää eläkeiän ja vanhuuseläkkeen määrittelyn direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Toissijaisesti Puola väittää, että vaikka kyseessä oleva eläkejärjestelmä kuuluisikin direktiivin 2006/54 soveltamisalaan, se on positiivisesti syrjivä toimenpide, joka on direktiivin 2006/54 3 artiklan ja SEUT 157 artiklan 4 kohdan mukaan sallittu.

52. Puola väittää, että toinen edellä mainituista kolmesta edellytyksestä ei täyty ja että komissio on ymmärtänyt perustavasti väärin kyseisen eläke-etuuksien määrittämiseksi sovellettavan Puolan järjestelmän. Palvelusajan kestolla on etuuksien määrittämisessä ainoastaan toissijainen merkitys.

53. Puola väittää, että vaadittavaa yhteyttä palvelusajan keston ei ole, mihin on syynä muun muassa se, että kyseisessä lainsäädännössä vahvistettua syyttäjille ja yleisten tuomioistuinten tuomareille maksettavan ikälisän enimmäisrajaa, joka on 20 prosenttia peruspalkasta, sovelletaan riippumatta siitä, onko tuomari palvellut virassaan 20 vai 40 vuotta. Ensisijaisena perusteena työstä maksettavan korvauksen määrittämisessä on peruspalkka. Puola lisää, että maksettavaksi tulevan eläkkeen laskentamenetelmässä ei suositeta kumpaakaan sukupuolta ja että se, että etuuksien määrittämisessä huomioon otettavaan palvelusaikaan sisältyvät muissakin julkisen sektorin viroissa kuin vain tuomarin virassa täyttyneet palvelusajat, osoittaa, että eläke-etuudet eivät suoraan liity palvelusajan keston. Vanhuuseläkettä voidaan korottaa vain aktiivisesti virkaansa hoitavien tuomareiden palkoissa tapahtuvien muutosten perusteella, mikä osoittaa, ettei palvelusajan kestolla ole merkitystä. Peruspalkka ei riipu palvelusajan kestosta, vaan hoidetun viran mukaan määräytyvästä palkka-asteikosta ja kertoimista. Myös uralla etenemisellä on merkitystä.

²³ Komissio viittaa 29.11.2001 annettuun tuomioon Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, 78 kohta) ja 23.10.2003 annettuun tuomioon Schönheit ja Becker (C-4/02 ja C-5/02, EU:C:2003:583, 20 kohta).

²⁴ Komissio viittaa 17.10.1995 annettuun tuomioon Kalanke (C-450/93, EU:C:1995:322), 11.11.1997 annettuun tuomioon Marschall (C-409/95, EU:C:1997:533), 28.3.2000 annettuun tuomioon Badeck ym. (C-158/97, EU:C:2000:163), 19.3.2002 annettuun tuomioon Lommers (C-476/99, EU:C:2002:183), 12.9.2002 annettuun tuomioon Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480), 30.9.2004 annettuun tuomioon Briheche (C-319/03, EU:C:2004:574) ja 30.9.2010 annettuun tuomioon Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:561).

54. Positiivisista toimista Puola väittää, että naisten on lapsenhoitovelvollisuuksiensa takia vaikeampi päästä oikeuslaitoksen korkeisiin virkoihin. Varhainen eläkkeelle siirtäminen on eräänlainen hyvitys tästä haitasta. Puolassa suurin osa naisista saa lapsia, ja naiset myös huolehtivat lasten hoidosta miehiä useammin, mikä haittaa heidän uraansa.

55. Lisäksi Puola viittaa heinäkuun 2017 muutoslain rinnalla 1.10.2017–30.4.2018 voimassa olleisiin siirtymätoimenpiteisiin, joiden nojalla kaikki tuomarit sukupuolesta riippumatta saattoivat jäädä eläkkeelle samankäisinä eli 67 vuoden iässä. Toimenpiteet olivat voimassa siitä ajankohdasta alkaen, kun komission riitauttamat säännökset tulivat voimaan, ja niissä säädettiin siirtymäjärjestelystä, jonka mukaan 60 vuotta (jos kyseessä oli nainen) tai 65 vuotta (jos kyseessä oli mies) täyttäneiden tuomareiden oli 1.10.2017 lähtien tai viimeistään 1.4.2018 (ts. kuusi kuukautta 1.10.2017 jälkeen) ainoastaan toimitettava ilmoitus, jossa he ilmaisivat tahtovansa jäädä eläkkeelle 67 vuoden iässä, sekä työkykyisyyden osoittava lääkärintodistus, jotta heihin voitiin soveltaa viimeksi mainittua eläkeikää. Tähän ei tarvittu minkään viranomaisen lupaa. Ainoana muuna vaatimuksena oli määräaika, jonka mukaan nämä asiakirjat oli toimitettava viimeistään 1.4.2018.²⁵

C SEU 19 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, väitetty rikkominen

1. Komissio

56. Komission mukaan se, että jäsenvaltion lainsäädännöllä estetään järjestelmällisesti unionin oikeutta soveltavia tuomioistuimia kunnioittamasta oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan, merkitsee SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaisten jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä.²⁶ Tämän oikeuden kunnioittaminen on erityisen tärkeää, jotta varmistetaan SEUT 267 artiklan mukaisen mekanismin moitteeton toiminta.²⁷ SEU 19 artiklan 1 kohtaan erottamattomasti liittyviin vaatimuksiin sisältyy riippumattomuus, mikä käy ilmi erityisesti, kun kyseistä määräystä luetaan perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa.²⁸ Tämä pätee riippumatta siitä, minkä mallin mukaan jäsenvaltio lainkäyttönsä järjestää käyttäessään kansallista menettelyllistä itsemääräämisoikeuttaan tällä alalla.

57. Komissio vastustaa tuomareiden eläkeiän alentamista siten, että oikeusministerille annetaan samalla harkintavalta pidentää sitä. Komissio ei kuitenkaan kyseenalaista laajemmin kaikkia tuomiovallan ja toimeenpanovallan välistä suhdetta määrittäviä sääntöjä.

58. Mahdollisuus hakea muutosta yleisten tuomioistuinten antamiin tuomioihin ei takaa tehokasta oikeussuojaa, jos tuomareiden riippumattomuutta ei voida taata kaikilla lainkäyttöjärjestelmän tasoilla.

59. Perusteet, joita ministeri kyseistä päätöstä tehdessään soveltaa, ovat epämääräiset, eikä jäsenvaltion lainsäädännössä aseteta hänelle mitään määräaika, johon mennessä se on tehtävä; ministerille annetaan näin liikaa harkintavaltaa ja todellinen valta vaikuttaa yksittäisiin tuomareihin. Tällä loukataan tuomareiden erottamattomuuden periaatetta, joka on heidän riippumattomuutensa olennainen osatekijä; riippumattomuuden on oltava sekä henkilökohtaista että toiminnallista, ja sen on estettävä se, ettei toimeenpanoviranomainen vaikuta tai painosta epäasianmukaisella tavalla.²⁹ Tätä ei voida puolustella tuomareiden eläkeiän mukauttamisella yleiseen eläkeikään.

²⁵ Sosiaaliturvarahastosta maksettavista vanhuuseläkkeistä ja eläkkeistä annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 16.11.2016 annetun lain (ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. 2017, järjestysnumero 38) 26 §:n 1 ja 2 momentti.

²⁶ Komissio viittaa 27.2.2018 annettuun tuomioon Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 40 kohta).

²⁷ Ibid., 42 ja 43 kohta.

²⁸ Ibid., 41 kohta.

²⁹ Komissio viittaa mm. 31.5.2005 annettuun tuomioon Syfait ym. (C-53/03, EU:C:2005:333, 31 kohta).

2. Puola

60. Puola väittää, että komission kanne on yleistetty, hypoteettinen ja abstrakti ja että se loukkaa Puolan toimivaltaa järjestää oma lainkäyttöjärjestelmänsä. Komission SEU 19 artiklan 1 kohdasta tekemä tulkinta on liian laaja. Lisäksi perusoikeuskirjan 47 artiklaa voidaan soveltaa vain, kun jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Sitä ei voida soveltaa käsiteltävässä asiassa, koska SEU 6 artiklan 1 kohdassa ja perusoikeuskirjan 51 artiklassa kielletään laajentamasta unionin toimivaltaa perusoikeuskirjan perusteella. Perusoikeuskirjan 47 artikla ei ole abstraktia valvontaa koskeva toimenpide.

61. Puolassa tuomarit nauttivat kiinteän lakisääteisen eläkeiän perustuslaillista suojaa. Tuomareiden erottamattomuuden periaatetta ei ole loukattu, koska ministeri päättää ainoastaan eläkeiän pidentämistä koskevasta kysymyksestä. Ministerin harkintavalta rajataan yleisistä tuomioistuimista annetun lain 69 artiklan 1b momentissa. Siinä ministeri velvoitetaan ottamaan päätöstä tehdessään huomioon yleisten tuomioistuinten jäsenten järkevä virkaan osoittaminen ja joidenkin tuomioistuinten työtaakasta johtuvat tarpeet. Tuomareita suojataan Puolan laissa myös säilyttämällä tuomarin asema eläkkeelle siirtymisen jälkeen ja turvaamalla päätösneuvottelujen luottamuksellisuus.

62. Komission huoli siitä, että tuomarit kokisivat kiusausta ratkaista asioita oikeusministerin tai yleensäkin toimeenpanovallan eduksi, voisi pikemminkin koskea sitä jo vuosia voimassa ollutta Puolan lakia, jolla tasavallan presidentille annetaan valta päättää tuomareiden ylennyksistä. Puolan mukaan on loukkaavaa esittää, että puolalaiset tuomarit olisivat alttiita ulkopuoliselle vaikutukselle, ja on olemassa useita tilanteita, joissa tuomiovalta on sidoksissa toimeenpanovaltaan. Puola huomauttaa, että unionin tuomioistuimen tuomarit valitaan uudelleen kuuden vuoden välein. Jos tämä ei vaaranna tuomioistuimen riippumattomuutta, niin eivät sitä voi vaarantaa myöskään komission riitauttamat toimenpiteet. Ei voida hyväksyä, että unionin tuomioistuimeen ja jäsenvaltioiden tuomioistuihin sovelletaan eri standardeja.

63. Komissio ei ole arvioinut Puolan oikeusjärjestelmää ja kaikkia siihen sisältyviä suojatoimenpiteitä kokonaisuutena, mikä on välttämätöntä, ennen kuin voidaan väittää, että tuomioistuinten riippumattomuutta on ”järjestelmällisesti” loukattu. Komissio on arvioinut ainoastaan kyseisen järjestelmän yksittäisen osan.

VI Asian tarkastelu

A Tutkittavaksi ottaminen

64. Ensinnäkin katson, ettei komission kanne ole menettänyt kohdettaan. Viitataan vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, josta ilmenee, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta SEUT 258 artiklan mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon kyseisen jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä,³⁰ eli käsiteltävässä asiassa 12.10.2017. Kyseisenä päivänä Puola vastasi, ettei toimenpiteitä toteuteta (ks. edellä 37 kohta). Lainmuutokset, joihin Puola tukeutuu väittääkseen, että kaikki väitetyt unionin oikeuden mukaisten velvoitteiden laiminlyönnit on joka tapauksessa korjattu, liittyvät 12.4.2018 annettuun lakiin (ks. edellä 42 ja 43 kohta).

³⁰ Tuomio 4.5.2006, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-508/03, EU:C:2006:287, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 22.2.2018, komissio v. Puola (C-336/16, EU:C:2018:94, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65. Ensimmäisestä väitteestä on todettava, että siirtymäsäännöksissä (ks. edellä 55 kohta), jotka olivat voimassa käsiteltävän asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana eli 12.10.2017, säädettiin vain pientä määrää tuomareita koskevasta poikkeuksesta lyhyeksi ajaksi. Lisäksi siirtymätoimenpiteiden olemassaolo liittyy sen asiakysmyksen tutkimiseen, onko tuomareiden erottamattomuuden ja riippumattomuuden periaatteita loukattu, ja sitä tarkastellaan jäljempänä VI osan C kohdassa.

66. Kuten asiassa komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18), myös käsiteltävässä asiassa muilla jäsenvaltioilla, yksityisillä ja unionilla on joka tapauksessa voimakas intressi siihen, että unionin tuomioistuin antaa tuomion. Tämä tuomio, kuten unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa C-619/18 annettava tuomio, perustuu oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen unionin oikeusjärjestelmässä ja antaa ohjeita siitä, mitä sen suojaamiseksi vaaditaan. Sillä myös selkeytetään direktiivillä 79/7 säänneltyjen julkisten sosiaaliturvajärjestelmien ja direktiivillä 2006/54 säänneltyjen ammatillisten eläkejärjestelmien välistä rajaa.

67. Komission toinen väite on näin ollen otettava tutkittavaksi, paitsi siltä osin kuin siinä vedotaan perusoikeuskirjan 47 artiklaan.

68. Toiseksi viitataan 11.4.2019 esittämäni ratkaisuehdotuksen komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18)³¹ 52–60 ja 65–67 kohtaan. Komissio ei ole toimittanut unionin tuomioistuimelle kaikkia tarvittavia tietoja, jotta tämä voi todeta perusoikeuskirjan 47 artiklan rikkomisen, koska se ei ole esittänyt mitään aineistoa siitä, miten Puola sovelsi unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, kun se antoi heinäkuun 2017 muutoslain.

69. Täydennän näitä huomioita vain korostamalla, että vaikka komissio velvoitetaan SEU 17 artiklan 1 kohdassa huolehtimaan siitä, että unionin oikeutta sovelletaan, sitä ei missään tapauksessa valtuuteta ”millään tavoin laajen[tamaan] perussopimuksissa määriteltyä unionin toimivaltaa”, mikä on SEU 6 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan kielletty. Kuten asiassa C-619/18, komissio ei nyt käsiteltävässä asiassa ole yrittänyt liittää perusoikeuskirjan 47 artiklasta esittämiään väitteitä mihinkään Puolan oikeussääntöön, jonka tarkoituksena on soveltaa unionin oikeuden säännöstä,³² eikä väittää, että käsiteltävässä kanteessa kyseessä olevaa tilannetta olisi muuten ”säännelty” unionin oikeudessa.³³

70. Näin ollen totean, että sillä, että hyväksytään komission väite, jonka mukaan perusoikeuskirjan 47 artiklalla voidaan itsessään vaikuttaa suoraan SEU 19 artiklassa vahvistetun tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden merkitykseen, puututtaisiin perusteettomasti Puolan toimivaltaan järjestää oma tuomioistuinjärjestelmänsä ja oikeudenkäyttönsä. Kuten julkiasiamies Saugmandsgaard Øe totesi ratkaisuehdotuksessaan komissio v. Unkari (Maatalousmaiden käyttö- ja tuotto-oikeudet),³⁴ unionin oikeuden ylimpänä tulkitsijana unionin tuomioistuimen tehtävänä on varmistua siitä, että perusoikeuksia kunnioitetaan unionin toimivallan alalla. Unionin tuomioistuimella, toisin kuin kansallisilla perustuslakituomioistuimilla ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella, ei ole nimenomaista mandaattia rangaista jäsenvaltioita niiden mahdollisista perusoikeusloukkauksista.³⁵

31 EU:C:2019:325.

32 Tuomio 13.6.2017, Florescu ym. (C-258/14, EU:C:2017:448, 47 ja 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Tuomio 7.3.2017, X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. julkiasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Gullotta ja Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, 55 kohta), jossa esitetään tiivistetysti oikeussäännöt, jotka koskevat sitä, kun jäsenvaltio ”soveltaa” unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Ks. viimeksi julkiasiamies Botin ratkaisuehdotus TSN ja AKT (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:459, 72–118 kohta).

34 C-235/17, EU:C:2018:971. Tuomio 21.5.2019 (EU:C:2019:432).

35 Ibid., 111 kohta.

71. Selitän jäljempänä VI osan C kohdassa, että tämä ei mitenkään rajoita yleisten oikeuslähteiden hyödyntämistä määriteltäessä, onko tuomareiden erottamattomuuden sekä heidän riippumattomuuden ja puolueettomuuden periaatteita loukattu jossakin tietyssä tapauksessa, ilman että olisi merkitystä sillä, perustuuko kyseinen väite SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan, joka ilmentää SEU 2 artiklassa esiin tuotuja perusarvoja, vai onko kyseessä tilanne, jossa jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta, jolloin on otettava huomioon perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattu suoja ja oikeus ”riippumattomaan ja puolueettomaan tuomioistuimeen, joka on etukäteen laillisesti perustettu”.

72. Perusoikeuskirjaan olennaisesti sisältyviä rajoja siltä osin kuin sitä sovelletaan jäsenvaltioihin vain, kun ne soveltavat unionin oikeutta (perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohta), ei voida tulkita siten, että ne rajoittaisivat komission velvollisuutta suojella SEU 2 artiklassa ilmaistuja unionin perusarvoja,³⁶ jotka ovat osa Euroopan yhteistä valtiosääntöoikeudellista perintöä. Näissä menettelyissä komission väitteissään esittämien kaltaiset suorat toimet eivät tarkoita unionin toimivallan kasvattamista SEU 6 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdan vastaisesti.

73. Kolmanneksi se, että heinäkuun 2017 muutoslaki sisältyy komission Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaiseen perusteltuun ehdotukseen oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa,³⁷ ei millään tavoin estä komissiota nostamasta SEUT 258 artiklan mukaista suoraa kannetta. Viittaan ratkaisuehdotukseeni komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18),³⁸ jossa selitän, miksi nämä kaksi menettelyä eivät unionin oikeuden mukaan ole toinen toisensa poissulkevia.³⁹

B Ensimmäinen väite

74. Katson, että komissio on esittänyt ensimmäisen väitteensä pääasiallisesti siksi, että Puola tulkitsee liian ahtaasti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuja vaatimuksia, joiden täyttyessä eläkejärjestelmä luokitellaan sosiaalipoliittisilla perusteilla toimivaksi järjestelmäksi, johon sosiaaliturvaan kuuluvana toimenpiteenä sovelletaan direktiiviä 79/7, eikä SEUT 157 artiklassa tarkoitetuksi ”palkkaa” koskevaksi järjestelmäksi, johon sovelletaan kyseisessä artiklassa sekä samapalkkaisuutta koskevilla direktiiveillä, käsiteltävässä tapauksessa direktiivissä 2006/54, vahvistettuja kieltoja.

75. Puola on tulkinnut liian ahtaasti etenkin vaatimusta, jonka mukaan eläkejärjestelmän jääminen direktiivin 79/7 soveltamisalan ulkopuolelle edellyttää sitä, että siitä maksettavat etuudet ”liittyvät suoraan” palvelusajan keston.

76. Puolan esittämistä väitteistä puuttuu kokonaan analyysi direktiivien 2006/54 ja 79/7 välisestä rajasta, sellaisena kuin se on kehittynyt unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä suhteessa SEUT 157 artiklassa tarkoitettuun palkan käsitteeseen. Väitteissä ei tarkastella myöskään tätä rajaa säänteleviä laajempia periaatteita erillään niistä kolmesta arviointiperusteesta, jotka liittyvät yksinomaan ammatillisiin sosiaaliturvajärjestelmiin, eli i) siitä, koskevatko etuudet tiettyä työntekijäryhmää, ii) siitä, liittyvätkö eläkkeelle siirtymisen jälkeen maksettavat suoritukset suoraan täyttyneen palvelusajan keston, ja iii) siitä, lasketaanko etuudet viimeiseksi hoidetussa virassa saadun palkan perusteella.

36 Innovatiivisesta ehdotuksesta suuremmasta roolista, jonka unionin kansalaiset voisivat ottaa SEU 2 artiklassa ilmaistujen arvojen tiukemmassa noudattamisessa, ks. von Bogdandy, A., Kottmann, M., Antpöhler, C., Dickschein, J., Hentrei, S. ja Smrkolj, M., ”Reverse Solange- protecting the essence of fundamental rights against EU Member States” *Common Market Law Review* 42, 2012, 489. Vaatimuksista selvittää valtiosääntöoikeuden tasolla perusoikeuskirjan merkitystä hyvän hallintotavan turvaamisessa, ks. Frantziou, E., ”Constitutional reasoning in the European Union and the Charter of Fundamental Rights: in search of public justification”, *European Public Law* 25, 2019, 183

37 COM(2017) 835 final, 20.12.2017.

38 C-619/18, EU:C:2019:325.

39 Ibid., 48–51 kohta.

77. Esimerkiksi tuomiossa Dimossia Epicheirissi Ilektrismou v. Evrenopoulos oli kyse Kreikan valtion sähkölaitosta vastaan nostetusta kanteesta, joka koski yksityisestä vakuutusjärjestelmästä maksettavaa leskeneläkettä ja jossa kantaja väitti, että häneltä oli evätty tämä eläke sukupuolen (miespuolinen) perusteella. Tarkastellessaan, sovellettiinko kyseiseen järjestelmään SEUT 157 artiklan edeltäjää (eli ETY:n perustamissopimuksen 119 artiklaa) vai direktiiviä 79/7, yhteisöjen tuomioistuin toisti tärkeän yleisperiaatteen, jonka mukaan ”ainoa arviointiperuste, jota voidaan pitää ratkaisevana, on se, onko eläke maksettu työntekijälle hänen ja hänen entisen työnantajansa välisen työsuhteen perusteella”.⁴⁰

78. Tätä ennen asiassa Beune, jossa oli kyse sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä julkisista työeläkejärjestelmistä maksettavien etuuksien määrässä, julkisasiamies Jacobs kuvaili työsuhdetta ”tosiasiallisesti ratkaisevaksi tekijäksi” ja korosti, että ”yhteisöjen tuomioistuimen – sosiaaliturvan ja [ETY] 119 artiklan välisestä suhteesta antamissa tuomioissa pyritään tekemään selvä ero yleisten sosiaaliturvajärjestelmien ja työsuhteeseen perustuvien järjestelmien välillä”.⁴¹

79. Myös julkisasiamies Kokott painotti työsuhteen keskeistä merkitystä ratkaisuehdotuksessaan Hlozek.⁴² Kyseisessä asiassa, jossa oli kyse sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä ja siitä, oliko siirtymäeläke SEUT 157 artiklassa tarkoitettua palkkaa, julkisasiamies totesi, että eläkkeen ainoa ratkaiseva arviointiperuste on ”palvelussuhteen peruste”, joka on johdettavissa kyseisestä määräyksestä itsestään.⁴³ Julkisasiamiehen mukaan oli ainoastaan ratkaistava, maksettiinko siirtymäeläke *työstä*;⁴⁴ hän korosti vielä, että palvelusajan kestolla ei yleensä ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko kyseessä palkka, ja että palkan käsite on ymmärrettävä laajasti.⁴⁵ Tämä korostaa sitä, että ”palvelusajan kesto” koskevaa vaatimusta sovelletaan ainoastaan työeläkejärjestelmistä maksettavia etuuksia koskeviin riitoihin,⁴⁶ mikä estää tekemästä liian suppeaa tulkintaa ilmaisusta ”liittyä suoraan”.

80. Unionin tuomioistuimen on siten määritettävä edellä kuvaillun oikeusperiaatteen yhteydessä, ovatko sellaiset sosiaalipoliittiset, valtionhallintoon liittyvät tai eettiset näkökohdat tai edes budjettiin liittyvät perusteet, jotka ovat vaikuttaneet tai voineet vaikuttaa järjestelmään, josta kansallinen lainsäätäjä on säättänyt, ratkaisevia ja kuuluuko kyseinen eläkejärjestelmä siten direktiivin 79/7 soveltamisalaan. Edellä (76 kohdassa) mainitut kolme periaatetta toimivat oppaina määritettäessä, milloin direktiiviä 79/7 ei sovelleta tiettyyn eläkejärjestelmään; näitä ohjenuoria ei kuitenkaan voida tarkastella tyhjiössä irrallaan asiaa koskevien oikeusperiaatteiden muodostamasta laajemmasta kokonaisuudesta. Lisään, että tähän sisältyy epäyhdenvertaisen palkkakohtelun kieltävän primaarioikeuden säännön merkitys unionin oikeusjärjestyksessä.⁴⁷

40 Tuomio 17.4.1997, Evrenopoulos (C-147/95, EU:C:1997:201, 19 kohta). Tätä on siitä lähtien sovellettu johdonmukaisesti. Ks. esim. tuomareiden eläke-etuuksien laskentaan liittyvästä sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä tuomio 29.11.2001, Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. viimeksi tuomio 26.3.2009, komissio v. Kreikka (C-559/07, EU:C:2009:198, 47 kohta).

41 Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Beune (C-7/93, EU:C:1994:173, 38 ja 42 kohta).

42 C-19/02, EU:C:2004:204.

43 Ibid., 45 kohta. Julkisasiamies viittasi EY 141 artiklan 2 kohdan (nykyinen SEUT 157 artikla) sanamuotoon sekä 9.2.1982 annettuun tuomioon Garland (12/81, EU:C:1982:44, 5 kohta), 17.5.1990 annettuun tuomioon Barber (C-262/88, EU:C:1990:209, 12 kohta) ja 9.2.1999 annettuun tuomioon Seymour-Smith ja Perez (C-167/97, EU:C:1999:60, 23 kohta).

44 Ibid. Kursivointi alkuperäisessä versiossa.

45 Ibid., 49 kohta.

46 Tuomio 6.12.2012, Dittrich ym. (C-124/11, C-125/11 ja C-143/11, EU:C:2012:771, 38 kohta).

47 Ks. ratkaisuehdotukseni Safeway (C-171/18, EU:C:2019:272, 62 kohta), jossa viitataan 28.9.1994 annettuun tuomioon Coloroll Pension Trustees (C-200/91, EU:C:1994:348, 26 kohta).

81. En siten voi katsoa, että mikään niistä kolmesta arviointiperusteesta, joiden perusteella työeläkejärjestelmä voidaan jättää direktiivin 79/7 soveltamisalan ulkopuolelle, olisi niin kiveen kirjoitettu, että sitä on tulkittava siten, että jo vähäinen poikkeama yhdestäkin arviointiperusteesta tarkoittaa, että kyseessä oleva järjestelmä kuuluu direktiivin 79/7 aineelliseen soveltamisalaan ja erityisesti sen 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa jäsenvaltioille jätetyn miesten ja naisten eri eläkeikien määrittelyä koskevan harkintavallan soveltamisalaan.⁴⁸

82. Puola ei ole pyrkinyt selittämään, miten nyt kyseessä oleva järjestelmä sen mielestä eroaa järjestelmästä, joka oli kyseessä niissä tuomioissa, joissa katsottiin toteen näytetyksi peruste, jonka mukaan eläke-etuuksien on ”liityttävä suoraan” palvelusajan keston. Viittaa tässä esimerkiksi tuomioon Beune,⁴⁹ tuomioon Podesta,⁵⁰ tuomioon Griesmar,⁵¹ tuomioon Niemi,⁵² tuomioon Schönheit⁵³ ja tuomioon komissio v. Kreikka.⁵⁴ Kaikissa näissä tuomioissa unionin tuomioistuin totesi, että kyseessä olleista työeläkejärjestelmistä maksetut etuudet olivat kussakin asiassa merkityksellisissä unionin oikeussäännöissä tarkoitettua palkkaa, sen jälkeen, kun se oli soveltanut suoraan palvelusajan keston liittymisen perustetta ja selvittänyt, koskiko järjestelmä tiettyä työntekijäryhmää ja oliko etuudet laskettu suhteessa viimeiseen palkkaan; käsiteltävä asia ei koske kahta viimeksi mainittua perustetta.⁵⁵

83. Edellä esitetyn perusteella katson, että työeläke-etuudet on suljettava direktiivin 79/7 soveltamisalan ulkopuolelle vain, jos ne perustuvat merkittävässä määrin palvelusajan keston. Tuomiossa komissio v. Kreikka unionin tuomioistuin katsoikin, että se, että siinä kyseessä olleet eläke-etuudet vaihtelivat hoidettujen työtehtävien tai työskentelyolosuhteiden vaikeuden mukaan, ei riittänyt kyseenalaistamaan sen säännön sovellettavuutta, jonka mukaan maksettavat etuudet määräytyvät suoraan palvelusajan mukaan.⁵⁶

84. Ilmaisussa ”liittyä suoraan” painopisteen on siis oltava sanalla ”liittyä”, eikä sanalla ”suoraan”. Jälkimmäinen sana ei edellytä, että etuuden on perustuttava joko automaattisesti tai *yksinomaisesti* palvelusajan keston, jolloin on suljettava pois kaikki muut tekijät, kuten ne, jotka Puola on tuonut esiin (ja jotka on esitetty tiivistetysti edellä 53 kohdassa). Näihin kuuluvat sovellettavat enimmäisrajat (kuten ikälisän enimmäisraja), seikat, joiden on täyttyvä, ennen kuin palkkaa voidaan korottaa eläkkeelle siirtymisen jälkeen, ylennykset sekä peruspalkan määrittämisessä sovellettavat kertoimet ja palkka-asteikot. Tässä peruspalkka määräytyy merkittävässä määrin palvelusajan keston perusteella (ks. jäljempänä 86–89 kohta). Mikään näistä tekijöistä ei siis voi poistaa selvää yhteyttä palvelusajan keston ja maksettavien etuuksien väliltä.

48 Julkisasiamies Alber toi esiin ratkaisuehdotuksessaan Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:117, 50 kohta), että julkisasiamies Jacobs ehdotti ratkaisuehdotuksessaan Beune (C-7/93, EU:C:1994:173, 22 kohta) viiteen tekijään perustuvaa analyysiä sen määrittämiseksi, sovelletaanko harkintavaltaa. Kyseiset viisi tekijää olivat seuraavat: järjestelmän lakisääteinen luonne, se, perustuuko järjestelmä työnantajan ja työntekijöiden väliseen sopimukseen, järjestelmän rahoittaminen, se, sovelletaanko järjestelmää yleisille työntekijäryhmille, ja eläkejärjestelmän täydentävä luonne.

49 Tuomio 28.9.1994, Beune (C-7/93, EU:C:1994:350).

50 Tuomio 25.5.2000, Podesta (C-50/99, EU:C:2000:288).

51 Tuomio 29.11.2001, Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648).

52 Tuomio 12.9.2002, Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480).

53 Tuomio 23.10.2003, Schönheit ja Becker (C-4/02 ja C-5/02, EU:C:2003:583).

54 Tuomio 26.3.2009, komissio v. Kreikka (C-559/07, EU:C:2009:198).

55 Mitään keskustelua ei ole käyty myöskään siitä, miltä osin nyt tarkasteltava järjestelmä on samanlainen kuin ne, joista oli kyse niissä periaatteellisesti merkittävässä tuomioissa, joissa unionin tuomioistuin totesi, että valtion yleinen eläkejärjestelmä kuului direktiivin 79/7 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa jäsenvaltioille annettuun harkintavaltaan. Ks. esim. tuomio 7.7.1992, Equal Opportunities Commission (C-9/91, EU:C:1992:297).

56 Tuomio 26.3.2009, komissio v. Kreikka (C-559/07, EU:C:2009:198, 57 kohta). Perusteellisuuden vuoksi huomautan, että viimeksi unionin tuomioistuin viittasi niihin kolmeen arviointiperusteeseen, joiden perusteella määritetään, onko palvelusajan keston ja eläke-etuuksien välinen yhteys näytetty toteen, 15.1.2019 antamansa tuomion E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17) 46 kohdassa, mutta kyseisen tuomion 47 kohdassa se jätti tämän kysymyksen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen harkittavaksi.

85. Lisäksi yhdyin komission väitteeseen, jonka mukaan se, että palvelusajan keston laskennassa saadaan ottaa huomioon muutkin julkisen sektorin virat kuin vain tuomarin virka, pikemminkin tukee eikä kumoa päätelmää, jonka mukaan nyt kyseessä olevasta eläkejärjestelmästä maksetut etuudet liittyvät suoraan palvelusajan keston (ks. edellä 48 kohta). Se, että eläke-etuuksien laskentajärjestelmässä ei tehdä eroa sukupuolen perusteella, ei tarkoita, ettei miehiä syrjittäisi siten, että heidän eläkeikänsä on korkeampi kuin naisten.

86. Myönnän myös, että komissio on osoittanut maksettavien etuuksien ja palvelusajan keston liittyvän toisiinsa (ks. edellä 46 ja 48 kohta). Viittaan esimerkiksi yleisiä tuomioistuimia koskevan lain 91 §:n 1 momenttiin, jossa todetaan, että tuomareiden palkkataso määräytyy suhteessa palvelusajan keston, ja sen 91 §:n 7 momenttiin, jonka perusteella palkkaukseen vaikuttaa myös ikä (edellä 19 kohta). Yleisiä tuomioistuimia koskevan lain 91a §:n 3 momentin perusteella palvelusajan kesto vaikuttaa myös peruspalkkaan (edellä 21 kohta). Tällaisia lakisääteisiä seikkoja ei voida kumota vetoamalla enimmäisrajojen ja kertoimien kaltaisiin lisätekijöihin (ks. edellä 84 kohdassa mainitut tekijät), eikä mikään poista sitä tosiasiaa, että maksetut eläke-etuudet perustuvat viimeiseen palkkaan, johon palvelusajan kesto vaikuttaa merkittävästi.

87. Erityisesti yleisiä tuomioistuimia koskevan lain 91a §:n 3 momentissa (edellä 20 kohta) todetaan, että tuomarin peruspalkkaa korotetaan seuraavaan palkkaluokkaan sen jälkeen, kun viiden vuoden palvelusaika tuomarin virassa on täyttynyt. Tässä vahvistetaan merkittävä yhteys palvelusajan pituuteen, koska 100 §:n 1 momentin mukaan (ks. edellä 22 kohta) maksettavat eläke-etuudet määräytyvät viimeiseksi hoidetun viran mukaan. Viimeiseksi hoidettu virka vastaa kuitenkin tiettyä palkkaluokkaa, joka on sidoksissa palvelusajan keston. Myöskään 100 §:ssä (ks. edellä 22 kohta) mainitut lisäeläke-etuudet eivät poista liittymää palvelusajan keston, palkkaluokan määrittämisen ja viimeiseksi hoidetun viran väliltä.

88. Ylimmässä tuomioistuimessa palkkaluokan ja palvelusajan keston välinen yhteys vahvistetaan ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2002 lain 42 §:n 4 ja 5 momentissa (ks. edellä 26 kohta), ja sen 42 §:n 5 momentista ilmenee, että palvelukseenottovuonna tuomarille määrätään peruspalkka ja että sitä korotetaan seitsemän palvelusvuoden jälkeen, ja 50 §:ssä säädetään, että eläke-etuudet määräytyvät peruspalkan ja ikälisän mukaan (edellä 28 kohta). Vuonna 2002 ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 43 §:ssä säädetään ikälisästä, joka määräytyy osittain palvelusajan keston perusteella (edellä 27 kohta).

89. Valtionsyyttäjien osalta suora yhteys palvelusajan keston vahvistetaan syyttäjälaitoksesta annetun lain 127 §:n 1 momentissa (edellä 31 kohta) ja muissa yksityiskohtaisemmissa säännöksissä, joissa eläke-etuudet liitetään palvelusajan keston. Viittaan tässä esimerkiksi syyttäjälaitoksesta annetun lain 124 §:n 1 momenttiin (edellä 32 kohta), jonka mukaan palvelusajan kesto on yksi palkan määräytymisperusteista. Lisäksi voitaisiin viitata esimerkiksi saman lain 124 §:n 4 ja 5 momenttiin (edellä 31 ja 32 kohta), joiden mukaan palkan määrittämisessä otetaan huomioon aikaisemmat virat ja palvelusajan kesto on kytketty palkkaluokkaan.

90. Positiivista syrjintää koskevista Puolan väitteistä on riittävää tuoda esiin, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan positiivisesti syrjivillä toimenpiteillä pyritään ”parantamaan naisten kilpailumahdollisuuksia työmarkkinoilla ja etenemismahdollisuuksia uralla tasa-arvoisesti miesten kanssa”.⁵⁷ Koska eläkkeelle siirtyneet naistuomarit eivät enää kilpaile työmarkkinoilla eivätkä etene urallaan, komission riitauttamat toimenpiteet eivät missään tapauksessa voi olla direktiivin 2006/54 3 artiklassa ja SEUT 157 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja positiivisesti

⁵⁷ Tuomio 30.9.2010, Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:561, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

syрjiviä toimenpiteitä. Lisäksi on oltava varovainen tarkasteltaessa sääntöjä, jotka vaikuttavat perinteisen työnjaon ylläpitämiseen tulevaisuudessa, tasa-arvoa edistävinä toimenpiteinä.⁵⁸ SEUT 157 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla palkalla ei voida perustella tällaista erottelua, ei edes tahattomasti.

91. Kuten komissio väittää (edellä 50 kohta), riidanalaisesta toimenpiteestä puuttuu kaikki hienosäätö. Siihen eivät voi vedota miehet, jotka ovat menettäneet uramahdollisuuksia lapsenhoitovelvollisuuksien takia, eikä siinä oteta huomioon naisia, jotka eivät koskaan ole osallistuneet näihin velvollisuuksiin.

92. Edellä esitetystä syystä komission esittämää ensimmäistä väitettä on pidettävä perusteltuna.

C Toinen väite

1. Merkitykselliset oikeussäännöt ja niiden lähteet

93. Unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Associação Sindical dos Juizes Portugueses,⁵⁹ että SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta suojaa tuomioistuinten jäseniä erottamiselta. Se on tuomareiden riippumattomuuteen olennaisesti sisältyvä tae.⁶⁰ Erottamattomuus ja riippumattomuus ovat tiiviisti kytköksissä toisiinsa, sillä välttämätön vapaus ulkoisista tekijöistä edellyttää tiettyjä takeita, joilla voidaan suojata henkilöitä, joiden tehtäväksi päätöksenteko on annettu, kuten erottamattomuus.⁶¹

94. Lisäksi unionin tuomioistuin on tuomiossa Associação Sindical dos Juizes Portugueses ja muissa tuomioissa katsonut, että riippumattomuuden tae kuuluu erottamattomasti tuomioistuimen tehtävään.⁶² SEUT 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa suojattu riippumattomuuden käsite edellyttää muun muassa, että asianomainen elin huolehtii tuomiovallan käyttöön liittyvistä tehtävistään itsenäisesti olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta ja että se on täten suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa.⁶³

95. Yleisten tuomioistuinten tuomareita koskeva komission väite kuuluu SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan aineelliseen soveltamisalaan; kyseinen määräys ilmentää konkreettisesti oikeusvaltioperiaatetta, joka on puolestaan SEU 2 artiklan mukainen unionin perustana oleva arvo. Yleiset tuomioistuimet voivat ratkaista unionin oikeuden tulkintaa ja soveltamista koskevia kysymyksiä ja esittää niistä SEUT 267 artiklan mukaisia ennakkoratkaisupyyntöjä, ja niihin sovelletaan siten SEU 19 artiklan 1 kohtaa.⁶⁴ Unionin tuomioistuin on hiljattain toistanut, että ”jokaisen jäsenvaltion on varmistettava, että elimet, jotka kuuluvat unionin oikeudessa tarkoitettuina ’tuomioistuimina’ sen oikeussuojakeinojen järjestelmään unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, täyttävät tehokkaan oikeussuojan vaatimukset”.⁶⁵

58 Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:254 47 kohta). Julkisasiamies viittaa 19.3.2002 annettuun tuomioon Lommers (C-476/99, EU:C:2002:183, 41 kohta).

59 Tuomio 27.2.2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

60 Ibid., 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

61 Tuomio 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisen riippumattomuuden ja puolueettomuuden suojan yhteys SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan on tuotu selkeästi esiin unionin tuomioistuimen 20.4.2019 antamassa lausunnossa 1/17 (täysistunto), 202–204 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586; 63–65 kohta).

63 Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tuomio 7.2.2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, 66 kohta).

64 Ibid., 40 kohta. Ks. vastaavasti ratkaisuehdotukseni komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:325) 63 kohta.

65 Tuomio 7.2.2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 52 kohta).

96. Haluan tähän vielä lisätä, että yleiset periaatteet toimivat yhä perusoikeuksien lähteenä⁶⁶ perusoikeuskirjasta huolimatta. SEU 6 artiklan 3 kohdassa tosiaan määrätään, että perusoikeudet ovat ”yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta”. Eräissä kommentaarissa onkin huomautettu, että erilaisten perusoikeuksien lähteiden rinnakkaiselo turvaa yksilöiden oikeuksien korkeatasoisen suojan.⁶⁷ Näin ollen SEU 2 artiklaan ja 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan perustuva oikeusvaltion tae sekä siihen sisältyvä tuomareiden erottamattomuuden ja riippumattomuuden kunnioitus nojaavat SEU 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen⁶⁸ ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen.⁶⁹

97. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ja SEU 19 artiklan 1 kohdan välillä on siis valtiosääntöoikeudellinen yhteys, sillä samat lähteet ovat merkityksellisiä määriteltäessä perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaista oikeutta ”riippumattomaan ja puolueettomaan tuomioistuimeen, joka on etukäteen laillisesti perustettu”. SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa ja perusoikeuskirjan 47 artiklaa yhdistää myös niiden suhde yleisiin oikeusperiaatteisiin. Niitä on tulkittava yhdenmukaisesti näiden kanssa, joten kummankin määräyksen perusteella kehitetty oikeuskäytäntö kietoutuu välttämättäkin yhteen.⁷⁰

98. Olen kuitenkin tietoinen SEU 6 artiklan 1 kohtaan sisältyvästä jännitteestä, joka johtuu siitä, että perusoikeuskirja tunnustetaan tosiasiallisesti unionin oikeusjärjestyksessä taattujen perusoikeuksien lähteeksi mutta samanaikaisesti kyseisen määräyksen toisessa alakohdassa todetaan, että ”perusoikeuskirjan määräykset eivät millään tavoin laajenna perussopimuksissa määriteltyä unionin toimivaltaa”.⁷¹

99. Näin ollen olen sitä mieltä, että SEU 2 artiklassa määrätyn oikeusvaltioperiaatteen tarjoaman suojan sekä SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan sisältyvän tuomareiden erottamattomuuden ja riippumattomuuden ja puolueettomuuden tuomioistuinta koskevan oikeuden havainnollistamisessa olisi vain hyvin varoen turvauduttava perusoikeuskirjan 47 artiklaan suoraan, ainakin tilanteissa, joissa jäsenvaltio ei sovelle perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla unionin oikeutta, vaikka näiden kahden määräyksen välillä on yhteisten lähteiden vuoksi väistämättä yhtymäkohtia.

100. Perusoikeuskirjaan viitataan usein perusoikeuksien lähteenä,⁷² mikä ei ole yllättävää, kun otetaan huomioon sille SEU 6 artiklan 1 kohdassa vahvistettu asema. Vaikka toisaalta perusoikeuskirja kuuluu unionin primaarioikeuteen, sen käyttö perusoikeuksien (suorana) lähteenä saavuttaa rajansa, kun kuvaan tulevat perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohta ja SEU 6 artiklan 1 kohdan toinen alakohta,

66 Viimeaikaisista pohdinnoista ks. Mătușescu, C., ”The scope of application of fundamental rights guaranteed by European Union law on Member States’ action; Some jurisprudential landmarks”, *Law Review; International Journal of Law and Jurisprudence Open Source Online Publication* (2017), s. 22, sivulla 24. (http://www.internationallawreview.eu/revista/?rev_id=27).

67 Hofmann, H. ja Mihaescu, B., ”The relation between the Charter’s Fundamental Rights and the unwritten general principles of EU law: Good administration as the test case” 9, (2013) *European Constitutional Law Review*, 73, erityisesti s. 83. Ks. myös Lenaerts, K. ja Gutiérrez-Fons, J. A., ”The place of the Charter in the EU Constitutional Edifice” teoksessa Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. ja Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, 1573. Tämän teoksen sivulla 1575– sen kirjoittajat tuovat esiin yhtäläisyyksiä perusoikeuskirjan ja unionin oikeuden yleisten periaatteiden välillä.

68 Ks. tältä osin esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.11.2018, Nunes De Carvalho v. Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 144–150 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.9.2018, Denisov v. Ukraina (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, 60–64 kohta). Riippumattomuuden ja puolueettomuuden subjektiivisia ja objektiivisia näkökohtia tuodaan esiin myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Ks. esim. tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 63–65 kohta), jossa unionin tuomioistuin tarkasteli niitä ulkoisina ja sisäisinä osatekijöinä.

69 Jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen viimeaikaisesta analyysistä ks. Rossi, L. S., ”Droit fondamentaux, primauté et autonomie: la mise en balance entre les principes ’constitutionnels’ de l’Union européenne”, *RTDE*, 2019.

70 Tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

71 Ks. myös perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohta. Ks. viimeksi tuomio 25.10.2018, Anodiki Services EPE (C-260/17, EU:C:2018:864, 38 kohta). Ks. myös tuomio 10.7.2014, Julián Hernández ym. (C-198/13, EU:C:2014:2055, 32–37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

72 Ks. viime aikoina esim. Frantziou, E., ”Constitutional reasoning in the European Union and the Charter of Fundamental Rights: in search of public justification”, *European Public Law* 25, 2019, 183, s. 188; Lenaerts, K. ja Gutiérrez-Fons, J. A., ”The place of the Charter in the EU Constitutional Edifice” teoksessa Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. ja Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, 1573, s. 1576.

kuten käsiteltävässä menettelyssä, sillä Puola ei sovelle perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla unionin oikeutta. Komissio laajentaisi toimivaltaansa SEU 6 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdan vastaisesti, jos se vetoaisi suoraan perusoikeuskirjan 47 artiklaan.

101. Muutoin SEU 6 artiklassa säädetty perusoikeuksien lähteet ovat ratkaisevia selvitetäessä väitettyä riippumattomuuden ja puolueettomuuden loukkausta SEU 19 artiklan 1 kohtaan liittyvän rakenteellisen velvoitteiden laiminlyönnin yhteydessä tai tilanteessa, jossa jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti,⁷³ jolloin perusoikeuskirjan 47 artikla on suoraan merkityksellinen.

2. Soveltaminen käsiteltävään asiaan

102. Komissio väittää, että se, että heinäkuun 2017 muutoslailla alennetaan yleisten tuomioistuinten tuomareiden eläkeikä 60 vuoteen, jos kyseessä on nainen, ja 65 vuoteen, jos kyseessä on mies, ja että siinä samanaikaisesti annetaan oikeusministerille harkintavalta pidentää tuomareiden palvelusaikaa, on SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa taatun tehokkaan oikeussuojan vastaista, vaikka tätä harkintavaltaa rajataan yleisiä tuomioistuimia koskevan lain 69 §:n 1b momentilla. Kyseisessä säännöksessä veloitetaan ministeri ottamaan päätöstä tehdessään huomioon yleisten tuomioistuinten jäsenten järkevä virkaan osoittaminen ja joidenkin tuomioistuinten työtaakasta johtuvat tarpeet (edellä 17 ja 61 kohta). Tuomareita suojataan Puolan laissa myös säilyttämällä tuomarin asema eläkkeelle siirtymisen jälkeen ja turvaamalla päätösneuvottelujen luottamuksellisuus (edellä 61 kohta). Komissio esittää tämän väitteensä myös edellä (55 kohdassa) mainituista siirtymäjärjestelyistä huolimatta.

103. Olen tullut siihen tulokseen, että heinäkuun 2017 muutoslailla ei anneta tuomareiden erottamattomuudesta ja riippumattomuudesta taetta, sellaisena kuin se on suojattu SEU 19 artiklan 1 kohdan toisella alakohdalla, jäljempänä esittämistäni syistä. Päädyin tähän sen perusteella, miten tärkeää on kyseenalaistaa toimenpiteet, jotka vaarantavat tuomareiden institutionaalisen tai toiminnallisen riippumattomuuden.⁷⁴

104. Ensinnäkin erottamattomuuden tae on yksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä ICCPR) kaltaisten kansainvälisten ihmisoikeussopimusten peruseriaatteista, minkä eteen jäsenvaltiot ovat tehneet yhteistyötä.⁷⁵ Nämä yleissopimukset ovat jo aikaa sitten vakiintuneet oikeuslähteiksi unionin oikeusjärjestyksen yleisperiaatteiden sisällön muotoilussa.⁷⁶

105. Siksi ei olekaan merkityksetöntä, että Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto on äskettäin ilmaissut näkemyksensä, että ICCPR:n 14 artiklan 1 kohdan mukaan ”tuomioistuinten riippumattomuus edellyttää takeita [tuomarien] viran pysyvyydestä” ja että ”kaikki sellaiset tilanteet, joissa toimeenpanovallan käyttäjä pääsee valvomaan tai ohjailemaan tuomaria, ovat yhteensoveltumattomia tämän yleissopimuksen kanssa”.⁷⁷ Komitea alleviivasi, miten tärkeitä ovat ”takeet, joilla tuomareita suojellaan harkinnanvaraiselta erottamiselta”.⁷⁸

⁷³ Edellä alaviitteet 32 ja 33.

⁷⁴ Ks. *The Bangalore Principles on Judicial Conduct*, 1.5 kohdan perustelut, Yhdistyneet kansakunnat, Wien, 2018, s. 39.

⁷⁵ Ks. esim. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitean yleinen huomautus nro 32, joka liittyy kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklaan, CCPR/C/GC/32, 23.8.2007, 19 kohta ja eurooppalaisten tuomareiden neuvoa-antavan neuvoston (CCJE) 23.11.2001 antaman lausunnon nro 1, CCJE (2001) OP nro 1, otsikko ”Tuomareiden erottamattomuus ja kurinpitotoimet”, jonka alla sivulla 13 todetaan YK:n peruseriaatteisiin vedoten seuraavaa: ”Tuomareiden riippumattomuuden olennaisiin osatekijöihin kuuluu se, että erottamattomuus taataan pakollisen eläkeiän täyttymiseen tai määräaikaisen toimikauden päättymiseen saakka”. Ks. erottamattomuuden takeista myös edellä alaviite 5.

⁷⁶ Ks. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus K ja B (C-380/17, EU:C:2018:504, 44 kohta) ja esim. tuomio 14.2.2008, *Dynamic Medien* (C-244/06, EU:C:2008:85, 39 kohta).

⁷⁷ Tiedonanto nro 2203/2012, 7.11.2017, *Zamora v. Venezuela*, 9.3 kohta.

⁷⁸ Ibid.

106. Tuomareiden eläkeiän alentamiseen on siten liitettävä takeet,⁷⁹ joilla pystytään varmistamaan, ettei tuomaria tosiasiallisesti eroteta.⁸⁰ Unionin tuomioistuin on näet hiljattain katsonut, että tapaukset, joissa tuomarit voidaan erottaa, on ”määritet[tävä] nimenomaisissa lainsäädännön säännöksissä”.⁸¹

107. Istunnossa Puola myönsi, että ainakin 26 tuomarilta oli evätty eläkeiän pidennys 70 vuoteen⁸² heinäkuun 2017 muutoslain nojalla. Puolan asiamiehen istunnossa antamien vastausten perusteella luku saattaa olla jopa 112 tuomaria siirtymätoimenpiteiden vaikutuksista riippuen (ks. edellä 55 kohta).

108. Tämä vaikuttaa johtaneen siihen, että kyseiset naistuumarit jäivät eläkkeelle seitsemän vuotta ennen laissa säädettyä eläkeikää eli 67 vuotta, ennen kuin heinäkuun 2017 muutoslaki tuli voimaan, ja kyseiset miestuumarit kaksi vuotta ennen laissa säädettyä eläkeikää. Samalla tilanne on se, että ministerillä ei ole mitään velvollisuutta perustella näitä epäämisiä, eikä niihin voida kohdistaa tuomioistuINVALVONTAA. Kuten Puolan asiamies istunnossa totesi, tämän taustalla on vielä se, että lakisääteisen eläkeiän pidentämisestä päätti tämän vuosisadan alkuun asti kansallinen tuomarineuvosto. Oikeusministeri sai tällaisia pidennyshakemuksia vuodesta 2002 lähtien, mutta ne oli hyväksyttävä, jos niiden mukana toimitettiin lääkärintodistus työkyvystä. Vuonna 2017 oikeusministerille annettiin nyt kyseessä oleva harkintavalta.

109. Edellä esitetyn perusteella ministerin lakisääteinen velvollisuus ottaa huomioon yleisten tuomioistuinten henkilöstön järkevä virkaan osoittaminen ja työtaakasta johtuvat tarpeet ja sen kaltaiset tekijät kuin päätösneuvottelujen luottamuksellisuus sekä se, että Puolan perustuslaissa taataan eläkeikä sellaisena kuin laissa kulloinkin säädetään, eivät riitä takaamaan tuomareiden erottamattomuutta heinäkuun 2017 muutolaissa,⁸³ etenkin kun tämä tapahtuu Puolassa käynnistetyn kaltaisen oikeuslaitoksen perusteellisen hallinnollisen uudistuksen yhteydessä.⁸⁴

110. Pidennyksiä koskevan toimivallan siirtämiselle kansalliselta tuomarineuvostolta ministerille ei esitetty mitään pakottavaa tai vakuuttavaa poliittista syytä eikä mitään asianmukaista selitystä annettu myöskään sille, miksi ainoa mielekäs ratkaisu oli siirtää tuomari, jonka työ määrä on vähäinen, eläkkeelle sen sijaan, että hänet siirrettäisiin työhön toiseen yleiseen tuomioistuimeen.

111. Riippumattomuuden vaatimuksen osalta nyt kyseessä olevat järjestelyt, kuten ratkaisuehdotuksessani komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18)⁸⁵ tarkastelemani järjestelyt, johtavat tuomareiden aktiivisen palvelusajan pidentämisestä koskevan toimivallan siirtämiseen toimeenpanovallan edustajalle ja käsiteltävässä tapauksessa vieläpä oikeusministerille⁸⁶ samalla, kun tuomareiden eläkeikää alennetaan lailla. Tämä toimenpideyhdistelmä on ristiriidassa puolueettomuuden objektiivisen vaatimuksen kanssa, sellaisena kuin se suojataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.⁸⁷ Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että riippumattomuus ja puolueettomuus ”edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa, nimitystä ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka

⁷⁹ Takeiden merkityksestä ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.12.2013, Cooper v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:2003:1216JUD004884399, 123–126 kohta).

⁸⁰ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että tuomareita ei voida siirtää varhennetulle eläkkeelle ilman heidän suostumustaan, esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.6.1998, Incal v. Turkki (CE:ECHR:1998:0609JUD002267893, 67 kohta).

⁸¹ Tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 66 kohta).

⁸² Istunnossa Puolan asiamies kertoi, että tämä oli ikä, johon eläkeiän pidennystä oli mahdollista pyytää.

⁸³ Edellä alaviitteessä 4 mainitussa Demokratiaa oikeusteitse -komission (Venetsian komissio) selvityksessä (lausunto nro 904/2017, 11.12.2017, s. 27) todetaan, että ”oikeusministerillä ei pitäisi olla harkintavaltaa pidentää tuomarin virkakautta eläkeiän jälkeen”.

⁸⁴ Ks. edellä alaviitteet 5 ja 7.

⁸⁵ C-619/18, EU:C:2019:325.

⁸⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on viime aikoina tuonut oikeuskäytännössään esiin oikeuslaitoksen riippumattomuuden yhteydessä, kuinka toimeenpanovallan ja tuomiovallan välinen vallanjako on yhä tärkeämpi. Esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.3.2019, Åstrådsen v. Islanti (CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, 103 kohta).

⁸⁷ Edellä alaviite 68.

koskevat elimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista, ja joiden perusteella yksityisten perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa”.⁸⁸

112. Tässä ei ole kyse siitä, että Puolan tuomarien oletettaisiin kärsivän ammattimaisuuden puutteesta ja antavan väistämättä puolueellisia tuomioita siihen saakka, kunnes oikeusministeri tekee päätöksen heidän aktiivisen palvelusaikansa pidentämisestä, vaan kyse on siitä, voiko yleisö perustellusti katsoa, että kyseessä olevat järjestelyt tämän arkaluonteisen ajanjakson aikana vaarantavat sellaisten menettelyjen puolueettomuuden, joissa toimeenpanovalta on osapuolena; tämä ajanjakso voi olla hyvinkin pitkä, koska oikeusministerille ei ole asetettu mitään aikarajaa, johon mennessä päätös on tehtävä.⁸⁹ Tätä yleisön mielessä herännyttä perusteltua epäilystä menettelyn puolueellisuudesta lisää takeiden, kuten avoimuuden ja tuomioistuINVALVONNAN, puuttuminen.⁹⁰

113. Siirtymäjärjestelyistä (ks. edellä 55 kohta) on riittävää todeta, että ne eivät koske kaikkia, vaan ainoastaan harvoja heinäkuun 2017 muutoslain soveltamisalaan kuuluvia tuomareita, nimittäin niitä, jotka heinäkuun 2017 muutoslain voimaantulopäivänä olivat täyttäneet 60 (naiset) tai 65 (miehet) vuotta tai jotka tulivat tähän ikään 1.10.2017–1.4.2018. Kuten tuomareiden ja asianajajien riippumattomuutta käsittelevä YK:n erityisraportoiija totesi käynnillään Puolassa,⁹¹ tämä edellyttää ”yleisten tuomioistuinten tuomareihin sovellettavan uuden eläkejärjestelmän muuttamista siten, että se koskee vain tuomareita, jotka ovat tulleet palvelukseen lain voimaantulon jälkeen”,⁹² ja samanaikaisesti palveluksen pidentämiseen annetun harkintavallan poistamista oikeusministeriltä.⁹³

114. Lopuksi haluan kuitenkin korostaa, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan soveltamisalan rajaamisessa on perustuslaillisella tasolla kyse siitä, miltä osin unionin tuomioistuin on toimivaltainen korvaamaan kansalliset perustuslakituomioistuimet ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen⁹⁴ perusoikeuksien loukkauksia arvioitaessa. Unionin toimivallan ja jäsenvaltioiden toimivallan välisen rajan kunnioittaminen on oikeusvaltioperiaatteen perustuvassa unionin oikeusjärjestyksessä aivan yhtä tärkeää kuin perusoikeuksien suojele.⁹⁵

⁸⁸ Tuomio 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 66 ja 77 kohta).

⁸⁹ Tuomareiden ja asianajajien riippumattomuutta käsittelevä YK:n erityisraportoiija, edellä alaviite 4, raportoi Puolan vierailustaan 52 kohdassa, että koska oikeusministerillä ei ole mitään aikarajaa, johon mennessä hänen on tehtävä päätös, hän voi käyttää vaikutusvaltaa asianomaisiin tuomareihin näiden lopputoimikauden ajan.

⁹⁰ Edellä alaviiteessä 4 mainittu Venetsian komissio totesi sivulla 26, että Puolan oikeuslaitoksen uudistukset, mukaan lukien yleisiä tuomioistuinta koskeva laki, ”mahdollistavat lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan merkittävän ja laajamittaisen puuttumisen oikeudenkäyttöön ja vaarantavat siten vakavasti tuomioistuinten riippumattomuuden, joka on oikeusvaltionperiaatteen olennainen osa”. Ks. viimeksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.3.2019, Åstrádsson v. Islanti (CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, 103 kohta), jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi, aiheuttiko tuomareiden nimittämistä koskevien sovellettavien kansallisten sääntöjen rikkominen tosiasiallisen riskin siitä, että muut hallintoelimet, erityisesti toimeenpanovalta, saattoivat käyttää asiattomasti harkintavaltaa heikentäen nimitysmenettelyn luotettavuutta.

⁹¹ Raportti 5.4.2018, A/HRC/38/38/Add. 1, edellä alaviite 4.

⁹² Ibid., 83 kohta.

⁹³ Ibid. Ks. myös edellä alaviiteessä 4 mainittu Venetsian komission lausunto, s. 27.

⁹⁴ Näin julkisasiamies Saugmandsgaard Øe ratkaisuehdotuksessaan komissio v. Unkari (Maatalousmaiden käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2018:971, 68 kohta). Ks. myös Spaventa, E., ”Should we ‘harmonize’ fundamental rights in the EU? Some reflections about minimum standards and fundamental rights protection in the EU composite constitutional system”, *Common Market Law Review*, s. 997, sivulla 1022 kirjoittaja kyseenalaistaa perusoikeuksien keskittämisen järjestyksen Euroopan unionissa.

⁹⁵ Näin julkisasiamies Saugmandsgaard Øe ratkaisuehdotuksessaan komissio v. Unkari (Maatalousmaiden käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2018:971, 101 kohta).

115. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan aineellinen soveltamisala rajoittuu siis tuomareiden erottamattomuuden ja riippumattomuuden alalla sellaisten ongelmien korjaamiseen, jotka liittyvät rakenteellisiin epäkohtiin tietyssä jäsenvaltiossa; käsiteltävässä asiassa on kyse juuri tästä, sillä komission riitauttavat lait vaikuttavat oikeuslaitoksen kaikkiin tasoihin. Näistä voitaisiin parhaiten käyttää ilmaisua rakenteelliset tai yleiset puutteet,⁹⁶ joilla puututaan tuomareiden erottamattomuuden ja riippumattomuuden ”keskeiseen sisältöön”.⁹⁷

116. Yksittäiset tai erityiset tuomareiden erottamattomuuden ja riippumattomuuden loukkauksia koskevat tapaukset on kuitenkin arvioitava perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti ja vain tilanteissa, joissa jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Rakenteellinen puute, jonka yhteydessä jäsenvaltio on lisäksi soveltanut unionin oikeutta, kuuluu lähtökohtaisesti molempien määräysten soveltamisalaan.

117. Edellä esitetyistä syistä komission toista väitettä on joka tapauksessa pidettävä perusteltuna.

VII Oikeudenkäyntikulut

118. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

119. Vaikka ehdottamani ratkaisun mukaan komission väitteet pitäisi jättää tutkimatta siltä osin kuin ne perustuvat perusoikeuskirjan 47 artiklaan, komissio on voittanut asian kummankin väitteen osalta siltä osin kuin ne perustuvat SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan ja SEUT 157 artiklaan sekä direktiivin 2006/54 5 artiklan a alakohtaan ja 9 artiklan 1 kohdan f alakohtaan. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja koska Puolan tasavalta on hävinnyt asian, Puolan tasavalta on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

VIII Ratkaisuehdotus

120. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

- 1) toteaa, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut SEUT 157 artiklaan ja miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa 5.7.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/54/EY 5 artiklan a alakohdan ja 9 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 12.7.2017 annetun lain (ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw) 13 §:n 1–3 momentilla käyttöön eri eläkeiät naisille ja miehille, jotka toimivat tuomareina yleisissä tuomioistuimissa, tuomareina ylimmässä tuomioistuimessa tai syyttäjinä
- 2) toteaa, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on mainitun lain 13 §:n 1 momentissa alentanut yleisten tuomioistuinten tuomareiden eläkeikää ja samanaikaisesti antanut oikeusministerille kyseisen lain 1 §:n 26 momentin b ja c kohdassa harkintavallan päättää tuomareiden palvelusajan pidentämisestä
- 3) hylkää kanteen muilta osin

⁹⁶ Tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 60 kohta).

⁹⁷ Ibid.

- 4) velvoittaa Puolan tasavallan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.