



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

27 päivänä helmikuuta 2018\*

Ennakkoratkaisupyyntö – SEU 19 artiklan 1 kohta – Muutoksenhakukeinot – Tehokas oikeussuoja – Tuomioistuinten riippumattomuus – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 47 artikla – Palkkojen alentaminen kansallisessa julkishallinnossa – Julkisen talouden säästötoimenpiteet

Asiassa C-64/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Supremo Tribunal Administrativo (ylin hallintotuomioistuin, Portugali) on esittänyt 7.1.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 5.2.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Associação Sindical dos Juízes Portugueses**

vastaan

**Tribunal de Contas,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti A. Tizzano, jaostojen puheenjohtajat L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas, E. Levits (esittelevä tuomari) ja C. G. Fernlund sekä tuomarit C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas ja E. Regan,

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.2.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Associação Sindical dos Juízes Portugueses, edustajanaan M. Rodrigues, advogado,
- Portugalin hallitus, asiamiehinnään L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, M. Rebelo, F. Almeida ja V. Silva,
- Euroopan komissio, asiamiehinnään L. Flynn ja M. França,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.5.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

\* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

## tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Associação Sindical dos Juizes Portugueses (Portugalin tuomareiden ammattiyhdistys, jäljempänä ASJP) ja Tribunal de Contas (tilintarkastustuomioistuin, Portugali) ja joka koskee tämän yhdistyksen jäsenille maksettujen palkkojen tilapäistä alentamista Portugalin valtion talousarviopolitiikan suuntaviivojen yhteydessä.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Unionin oikeus*

- 3 SEU 2 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.”

- 4 SEU 19 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Euroopan unionin tuomioistuin käsittää unionin tuomioistuimen, unionin yleisen tuomioistuimen ja erityistuomioistuimia. Euroopan unionin tuomioistuin huolehtii siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia.

Jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakekeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.

2. – –

Unionin tuomioistuimen tuomarit ja julkisasiamiehet sekä unionin yleisen tuomioistuimen tuomarit valitaan henkilöistä, joiden riippumattomuus on kiistaton – –”

#### *Portugalin oikeus*

- 5 Tilapäisten palkkanalennusmekanismien ja niiden palauttamisedellytysten vahvistamisesta 12.9.2014 annetussa laissa nro 75/2014 (lei n.º 75/2014 – Estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão; Diário da República, I-sarja, nro 176, 12.9.2014, s. 4896; jäljempänä laki nro 75/2014) määritetään sen 1 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan tilapäisten palkkanalennusmekanismien soveltaminen julkisella sektorilla.
- 6 Lain 2 §:n sanamuoto on seuraava:

”1 – Alennetaan 9 momentissa tarkoitettujen henkilöiden, jotka ovat palveluksessa kyseisenä päivänä tai aloittavat palveluksen millä tahansa perusteella tämän päivän jälkeen, yhteenlaskettuja bruttokuukausipalkkoja, jotka ovat määrältään yli 1 500 euroa, seuraavasti:

- a) 3,5 prosentilla sellaisen palkan kokonaismäärästä, joka on yli 1 500 euroa ja alle 2 000 euroa;

b) 3,5 prosentilla 2 000 euron määrästä ja tämän lisäksi 16 prosentilla palkan kokonaismäärän osasta, joka ylittää 2 000 euron määrän, minkä seurauksena alennus on kokonaismäärältään 3,5–10 prosenttia sellaisista palkoista, jotka ovat määrältään vähintään 2 000 euroa ja enintään 4 165 euroa;

c) 10 prosentilla sellaisen palkan kokonaismäärästä, joka on yli 4 165 euroa.

--

9 – Tätä lakia sovelletaan seuraaviin virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön:

a) tasavallan presidentti

b) tasavallan parlamentin [Assembleia da República] puhemies

c) pääministeri

d) parlamentin jäsenet

e) hallituksen jäsenet

f) perustuslakituomioistuimen [Tribunal Constitucional] tuomarit, tilintarkastustuomioistuimen [Tribunal de Contas] tuomarit ja valtakunnansyyttäjä sekä tuomioistuinlaitoksen tuomarit, viralliset syyttäjät, hallinto- ja verotuomioistuimen tuomarit ja rauhantuomarit

g) tasavallan autonomisten alueiden edustajat

h) autonomisten alueiden lakeja säätävien aluevaltuustojen edustajat

i) aluehallitusten jäsenet

j) kunnanvaltuutetut

k) muiden perustuslaillisten elinten viranhaltijat, joita ei ole mainittu edeltävissä kohdissa, sekä itsenäisten hallintoyksikköjen, ja erityisesti tasavallan parlamentin yhteydessä toimivien hallintoyksikköjen johtokuntien jäsenet

l) aiempien kohtien viranhaltijoiden ja elinten sekä seuraavien viranhaltijoiden kabinettien, hallintoneuvoston ja tukiyksikköjen jäsenet ja henkilöstö, tuomareita valvovan ylimmän hallintoneuvoston presidentti ja varapresidentti, hallinto- ja verotuomioistuinten hallintoneuvoston presidentti ja varapresidentti, ylimmän tuomioistuimen [Supremo Tribunal de Justiça] presidentti, perustuslakituomioistuimen [Tribunal Constitucional] presidentti ja tuomarit, ylimmän hallintotuomioistuimen [Supremo Tribunal Administrativo] presidentti, tilintarkastustuomioistuimen [Tribunal de Contas] presidentti, oikeusasiamies [Provedor de Justiça] ja valtakunnansyyttäjä

m) tasavallan puolustusvoimien ja kansalliskaartin sotilaat, mukaan lukien sotilastuomarit sekä syyttäjäviranomaisen avustajina toimivat ja muihin puolustusjoukkoihin kuuluvat sotilaat

n) tasavallan presidentin kanslian ja tasavallan parlamentin kanslian, muiden perustuslaillisten elinten tukiyksikköjen, valtion keskushallinnon sekä alue- ja paikallishallinnon muiden yksikköjen ja elinten johtohenkilöstö sekä vastaavaa palkkatyötä tekevä henkilöstö

- o) valtiontilintarkastajat tai vastaavat, toimeenpanevien, päättävien tai neuvoa-antavien taikka valvontaelinten tai minkä tahansa muiden yleisen tai erityisen järjestelmän mukaisten julkisten toimielinten sääntömääräisten elinten jäsenet, sellaisten julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden jäsenet, joilla on itsenäistä sääntely-, johto- tai valvontavaltaa, yksinomaan tai suurimmalta osin julkisessa omistuksessa olevien valtionyhtiöiden, valtion liikelaitosten, joiden liikkeenhoito on annettu ulkopuoliselle yritykselle, ja yksikköjen, jotka kuuluvat alueellisten ja kunnallisten yritysten sektorille, julkisten rahastojen ja minkä tahansa muiden julkisten yksikköjen jäsenet
- p) työntekijät, jotka työskentelevät julkisen vallan tehtävissä tasavallan presidentin kansliassa, tasavallan parlamentissa, muissa perustuslain mukaisissa elimissä, sekä työntekijät, jotka työskentelevät julkisen vallan tehtävissä millaisessa tahansa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa, mukaan lukien uudelleenkoulutuksessa olevat ja erityisellä vapaalla olevat työntekijät
- q) erityisjärjestelmän mukaisten julkisten toimielinten työntekijät ja sellaisten julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden työntekijät, jotka ovat itsenäisiä, koska ne toimivat sääntely-, johto- tai valvonta-alalla, itsenäisten sääntelyelinten työntekijät mukaan luettuina
- r) yksinomaan tai suurimmalta osin julkisessa omistuksessa olevien valtionyhtiöiden, valtion liikelaitosten ja yksikköjen, jotka kuuluvat alueellisten ja kunnallisten yritysten sektorille, työntekijät
- s) julkisten rahastojen ja edeltävien alakohtien alaan kuulumattomien julkisten laitosten työntekijät ja johtajat
- t) henkilöstö, joka on varalla tai varhaiseläkkeellä tai vapautettu tehtävistä eikä mukana yksikön toiminnassa ja joka saa rahallisia korvauksia, jotka on sidottu aktiivisen henkilöstön tuloihin perustuvaan indeksiin.

--

15 – Tässä pykälässä vahvistettu järjestelmä on pakollinen, ja sillä on etusija kaikkiin muihin vastakkaisiin erityisiin tai poikkeuksellisiin normeihin nähden sekä työehtoja kollektiivisesti säänteleviin toimiin ja työsopimuksiin nähden, eikä niillä voida kumota tai muuttaa sitä.”

- 7 Palkanalennusten poistamisesta julkishallinnossa 30.12.2015 annetulla lailla nro 159-A/2015 (lei n.º 159-A/2015 – Extinção da redução remuneratória na Administração Pública; Diário da República, I-sarja, nro 254, 30.12.2015, s. 10006-(4); jäljempänä laki nro 159-A/2015) poistettiin asteittain 1.1.2016 alkaen lakiin nro 75/2014 perustuneet palkkojen määrien alentamista koskevat toimenpiteet.

- 8 Tämän lain 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tällä lailla poistetaan laissa [nro 75/2014] säädetty palkanalennus seuraavassa pykälässä esitetyllä tavalla.”

- 9 Mainitun lain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”– laissa nro 75/2014 säädetty palkanalennus poistetaan asteittain vuoden 2016 aikana toteuttamalla seuraavat neljännesvuosittaiset toimet:

- a) 40 prosentin suuruinen palauttaminen 1.1.2016 alkaen maksettavista palkoista
- b) 60 prosentin suuruinen palauttaminen 1.4.2016 alkaen maksettavista palkoista
- c) 80 prosentin suuruinen palauttaminen 1.7.2016 alkaen maksettavista palkoista

d) palkanalennus poistetaan kokonaan 1.10.2016 alkaen.”

- 10 Tilintarkastustuomioistuimen organisaatiosta ja menettelystä 26.8.1997 annetun lain nro 98/97 (lei n.º 98/97 de Organização e Processo do Tribunal de Contas; Diário da República, I-A-sarja, nro 196, 26.8.1997) mukaan tilintarkastustuomioistuin valvoo muun muassa unionin omien varojen kantamista ja unionilta peräisin olevien varojen käyttämistä, ja tämän lain 5 §:n 1 momentin h kohdan mukaan se voi toimia tällä alalla yhteistyössä toimivaltaisten unionin elinten kanssa. Tämän saman lain 44 ja 96 §:n sanamuodon mukaan tilintarkastustuomioistuimen käsiteltäväksi voidaan saattaa myös kysymyksiä, jotka koskevat toimenpiteiden, sopimusten tai muiden menoja tai julkista velkaa aiheuttavien toimien ennakkovalvontaa (visto) muun muassa julkisten hankintojen tekomenettelyiden yhteydessä.

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys**

- 11 Portugalin lainsäätäjä alensi lailla nro 75/2014 vuoden 2014 lokakuusta alkaen tilapäisesti useiden virkamiesten ja julkisella sektorilla tehtäviä hoitavien henkilöiden palkkojen määrää. Tämän lain nojalla annettujen ”palkkojen käsittelyä” koskevien hallintotoimien mukaisesti Tribunal de Contasin jäsenten palkkojen määriä alennettiin.
- 12 ASJP, joka edustaa Tribunal de Contasin jäseniä, nosti Supremo Tribunal Administrativossa (ylin hallintotuomioistuin, Portugali) erityisen kanteen, jossa se vaati vuoden 2014 lokakuuta ja sitä seuraavia kuukausia koskevien hallintotoimien kumoamista, vastaajan velvoittamista palauttamaan palkasta pidätetyt määrät laillisine viivästyskorkeineen ja sen toteamista, että asianomaisilla on oikeus saada palkkansa kokonaisuudessaan.
- 13 Tämän kanteen tueksi ASJP esittää, että palkanalennustoimenpiteillä loukataan tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta, joka vahvistetaan paitsi Portugalin perustuslaissa, myös unionin oikeudessa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan nämä julkisen sektorin palkkojen tilapäiset alentamiset perustuvat pyrkimykseen vähentää Portugalin valtion talousarvion liiallista alijäämää vuonna 2011. Kyseinen tuomioistuin katsoo, että nämä toimenpiteet toteutettiin unionin lainsäädännön puitteissa tai että ne ainakin ovat saaneet siitä alkunsa, koska Portugalin hallitukselta edellytettiin näitä toimenpiteitä unionin päätöksillä, joissa tälle jäsenvaltiolle myönnettiin muun muassa rahoitustukea.
- 15 Kyseinen tuomioistuin paljastaa tältä osin, että harkintavalta, joka Portugalin valtiolla on talousarviopolitiikkansa suuntaviivojen täytäntöönpanoa varten ja jonka unionin toimielimet ovat tunnustaneet, ei kuitenkaan vapauta sitä velvollisuudesta noudattaa unionin oikeuden yleisiä periaatteita, kuten tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta, jota sovelletaan sekä unionin tuomioistuimiin että kansallisiin tuomioistuimiin.
- 16 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan unionin oikeusjärjestyksestä johtuvien oikeuksien tehokkaan oikeussuojan toteuttamisesta tuomioistuimissa vastaavat nimittäin SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti pääasiallisesti kansalliset tuomioistuimet. Näiden on toteutettava tämä suoja perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettuja riippumattomuuden ja puolueettomuuden periaatteita noudattaen.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa tältä osin, että tuomioistuinten riippumattomuus riippuu niiden jäsenten asemaan liittyvistä takeista, palkkausta koskevat takeet mukaan lukien.

- 18 Näissä olosuhteissa Supremo Tribunal Administrativo on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Kun otetaan huomioon talousarvion liiallisen alijäämän poistamisvaatimukset ja unionin oikeuden säännöksillä säännelty rahoitustuki, onko tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta, sellaisena kuin se ilmenee SEU 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta, perusoikeuskirjan 47 artiklasta ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, tulkittava siten, että se on esteenä Portugalissa tuomareihin kohdistuville palkanalennustoimenpiteille, joita muut julkisen vallan edustajat/elimet toteuttavat yksipuolisesti ja jatkuvasti, kuten – – lain nro 75/2014 2 §:stä ilmenee?”

## **Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu**

### *Tutkittavaksi ottaminen*

- 19 Euroopan komissio väittää, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole esittänyt ratkaisussaan syitä, joiden perusteella se valitsi unionin oikeuden määräykset, joiden tulkintaa se pyytää.
- 20 Tältä osin on muistutettava, että siitä yhteistyön hengestä, jonka on vallittava ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä, ilmenee, että on välttämätöntä, että kansallinen tuomioistuin esittää ennakkoratkaisupyynnössään ne täsmälliset syyt, joiden perusteella se katsoo, että vastauksen saaminen sen kysymyksiin, jotka koskevat tiettyjen unionin oikeuden säännösten tai määräysten tulkintaa tai pätevyyttä, on tarpeen oikeusriidan ratkaisemiseksi (ks. vastaavasti tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 21 Tässä asiassa ennakkoratkaisupyynnössä sisältyy riittävästi tietoja, jotta unionin tuomioistuin voi ymmärtää syyt, joiden vuoksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pyytää SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan tulkintaa pääasian oikeudenkäyntiä varten.
- 22 Portugalin hallitus puolestaan vetoaa siihen, että ennakkoratkaisupyynnössä ei voida ottaa tutkittavaksi, koska palkkojen alentaminen, jota sovellettiin 1.10.2014 alkaen julkisella sektorilla tehtäviä hoitaviin henkilöihin, kumottiin kokonaisuudessaan 1.10.2016 lailla nro 159-A/2015. Näin ollen se katsoo, että väitteet tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen loukkaamisesta tämän palkkojen alentamisen vuoksi ovat jääneet ilman kohdetta.
- 23 Tältä osin on muistutettava, että unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön muun muassa, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen (ks. mm. tuomio 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 24 Tässä asiassa, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 32 kohdassa katsoo, ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä oleva asia koskee tilintarkastustuomioistuimen jäsenten palkkojen alentamista koskevien hallintotoimien kumoamista ja lain nro 75/2014 nojalla pidätettyjen määrrien palauttamista.
- 25 Unionin tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista käy ilmi, että asianomaisille henkilöille ei ole palautettu heidän palkoistaan vuoden 2014 lokakuun ja vuoden 2016 lokakuun välisenä aikana pidätettyjä määriä. Koska pääasia ei siis ole jäänyt ilman kohdetta, tämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.
- 26 Edellä esitetystä seuraa, että ennakkoratkaisupyynnö on otettava tutkittavaksi.

## *Asiakysymys*

- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa kysymyksellään lähinnä tietää, onko SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa tulkittava siten, että tuomioistuinten riippumattomuuden periaate on esteenä sille, että jäsenvaltion oikeuslaitoksen jäseniin sovelletaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia yleisiä palkkojen alentamistoimenpiteitä, jotka liittyvät talousarvion liiallisen alijäämän poistamisvaatimukseen ja unionin rahoitustukiohjelmaan.
- 28 Koska pääasian kantaja edustaa vain Tribunal de Contasin jäseniä, tähän kysymykseen vastaamista varten on otettava huomioon vain sen jäsenet.
- 29 Aluksi on todettava SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan aineellisesta soveltamisalasta, että tässä määräyksessä on kyse ”unionin oikeuteen kuuluvista aloista” riippumatta siitä, missä olosuhteissa jäsenvaltiot soveltavat tätä oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.
- 30 SEU 2 artiklan mukaan unionin perustana on oikeusvaltion kaltaisia arvoja, jotka ovat jäsenvaltioille yhteisiä yhteiskunnassa, jolle on ominaista muun muassa oikeudenmukaisuus. Tältä osin on korostettava, että jäsenvaltioiden ja muun muassa niiden tuomioistuinten välinen keskinäinen luottamus perustuu perustavanlaatuiseen lähtökohtaan, jonka mukaan jäsenvaltiot jakavat lukuisia yhteisiä arvoja, joihin unioni perustuu, kuten SEU 2 artiklassa täsmennetään (ks. vastaavasti lausunto 2/13 (Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen), 18.12.2014, EU:C:2014:2454, 168 kohta).
- 31 Unioni on oikeusunioni, jossa yksityisillä on oikeus riitauttaa tuomioistuimissa minkä tahansa sellaisen päätöksen tai muun kansallisen toimen laillisuus, joka liittyy unionin toimen soveltamiseen niiden osalta (ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 91 ja 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 32 Kuten SEU 19 artiklassa, jossa SEU 2 artiklassa vahvistettu oikeusvaltion arvo konkretisoituu, määrätään, unionin oikeusjärjestyksessä tuomioistuinvalvonnan varmistavat paitsi unionin tuomioistuin myös jäsenvaltioiden tuomioistuimet (ks. vastaavasti lausunto 1/09 (Yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustamissopimus), 8.3.2011, EU:C:2011:123, 66 kohta; tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 90 kohta ja tuomio 28.4.2015, T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio, C-456/13 P, EU:C:2015:284, 45 kohta).
- 33 Nämä tuomioistuimet toteuttavat täten yhteistyössä unionin tuomioistuimen kanssa niille yhteisesti annettua tehtävää turvata se, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia (ks. vastaavasti lausunto 1/09 (Yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustamissopimus), 8.3.2011, EU:C:2011:123, 69 kohta ja tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 99 kohta).
- 34 Jäsenvaltioiden on siis muun muassa SEU 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla varmistettava omilla alueillaan unionin oikeuden soveltaminen ja noudattaminen (ks. vastaavasti lausunto 1/09 (Yhdistetyn patenttioikeudenkäyntijärjestelmän perustamissopimus), 8.3.2011, EU:C:2011:123, 68 kohta). Tältä osin ja kuten SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden takaamiseksi yksityisille unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Jäsenvaltioiden on siis luotava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jolla taataan tehokas oikeussuoja kyseisillä aloilla (ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 100 ja 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 35 Yksityisille unionin oikeuden perusteella kuuluvien oikeuksien tehokkaan oikeussuojan periaate, johon SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa viitataan, on nimittäin jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa, ja se vahvistetaan nykyään perusoikeuskirjan 47 artiklassa (ks. vastaavasti tuomio 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, 37 kohta ja tuomio 22.12.2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, 29–33 kohta).
- 36 Unionin oikeuden noudattamisen varmistamiseen tarkoitettun tehokkaan tuomioistuINVALVONNAN itse olemassaolo kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon (ks. vastaavasti tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 37 Tästä seuraa, että jokaisen jäsenvaltion on varmistettava, että elimet, jotka kuuluvat unionin oikeuden mukaisina ”tuomioistuimina” sen oikeussuojakeinojen järjestelmään unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, täyttävät tehokkaan oikeussuojan vaatimukset.
- 38 Tästä on todettava, että ”tuomioistuimen” ominaisuuden arvioimisessa huomioon otettavia seikkoja ovat elimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus (tuomio 16.2.2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 39 Käsiteltävässä asiassa on katsottava, että unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien niiden tietojen mukaan, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava, Tribunal de Contas käsiteltäväksi voidaan saattaa lain nro 98/97, johon tämän tuomion 10 kohdassa viitataan, mukaisesti kysymyksiä, jotka koskevat unionin omia varoja ja unionilta peräisin olevien varojen käyttämistä. Tällaiset kysymykset voivat koskea unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa (ks. mm. tuomio 26.5.2016, Județul Neamț ja Județul Bacău, C-260/14 ja C-261/14, EU:C:2016:360). Sama pätee kysymyksiin, jotka koskevat toimenpiteiden, sopimusten tai muiden menoja tai julkista velkaa aiheuttavien toimien ennakkovalvontaa (visto) muun muassa julkisten hankintojen tekomenettelyiden yhteydessä ja jotka myös voidaan tämän lain nojalla saattaa Tribunal de Contas käsiteltäväksi.
- 40 Näin ollen ja siltä osin kuin Tribunal de Contas voi tämän tuomion 38 kohdassa tarkoitettuna ”tuomioistuimena” lausua kysymyksistä, jotka koskevat unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava, asianomaisen jäsenvaltion on varmistettava, että tämä elin täyttää tehokkaaseen oikeussuojaan erottamattomasti kuuluvat vaatimukset SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti.
- 41 Tämän suojan takaamiseksi on ensisijaisen tärkeää suojata tällaisen elimen riippumattomuus, kuten vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa alakohdassa, jossa mainitaan mahdollisuus saada asiansa ”riippumattoman” tuomioistuimen käsiteltäväksi yhtenä niistä vaatimuksista, jotka liittyvät tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan perusoikeuteen.
- 42 Riippumattomuuden tae, joka kuuluu erottamattomasti tuomioistuimen tehtävään (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, 49 kohta; tuomio 14.6.2017, Online Games ym., C-685/15, EU:C:2017:452, 60 kohta ja tuomio 13.12.2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, 40 kohta), koskee paitsi unionin tasolla unionin tuomioistuimia ja unionin tuomioistuimen julkisasiamiehiä, kuten SEU 19 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa määrätään, myös jäsenvaltioiden tasolla kansallisia tuomioistuimia.
- 43 Kansallisten tuomioistuinten riippumattomuus on olennaista erityisesti sen tuomioistuinten välisen yhteistyön järjestelmän moitteettomalle toiminnalle, jota SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely edustaa siltä osin kuin tämän tuomion 38 kohdassa muistutetun



vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti tämän menettelyn voi saattaa vireille vain elin, jonka tehtävänä on soveltaa unionin oikeutta ja joka täyttää muun muassa tämän riippumattomuuden vaatimuksen.

- 44 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 (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, 51 kohta ja tuomio 16.2.2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 45 Samalla tavoin kuin se, ettei kyseessä olevan elimen jäseniä voida erottaa (ks. mm. tuomio 19.9.2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, 51 kohta), myös se, että heille maksetaan palkkaa, jonka taso vastaa heidän hoitamiensa tehtävien merkitystä, on tuomareiden riippumattomuuteen erottamattomasti sisältyvä tae.
- 46 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että – kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä seikoista käy ilmi – pääasiassa kyseessä olevat palkkojen alentamistoimenpiteet toteutettiin syistä, jotka liittyvät Portugalin valtion talousarvion liiallisen alijäämän poistamisvaatimuksiin ja unionin tälle jäsenvaltiolle myöntämään rahoitustukiohjelmaan.
- 47 Näiden toimenpiteiden mukaisesti palkkojen määriä alennettiin rajoitetusti tietyllä prosenttimäärällä, jonka suuruus vaihteli palkan suuruuden mukaan.
- 48 Niitä sovellettiin paitsi Tribunal de Contasin jäseniin, mutta myös laajemmin erilaisiin julkishallinnon virkamiehiin ja julkisella sektorilla tehtäviä hoitaviin henkilöihin, kuten lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan edustajiin.
- 49 Mainittuja toimenpiteitä ei voida tästä syystä pitää erityisesti Tribunal de Contasin jäseniä varten toteutettuina. Päinvastoin ne ovat yleisiä toimenpiteitä, joilla pyritään saamaan joukko kansallisen julkishallinnon tehtävissä olevia henkilöitä osallistumaan Portugalin valtion talousarvion liiallisen alijäämän vähentämiseen liittyvien vaatimusten sanelemiin säästötoimiin.
- 50 Lopuksi on todettava, kuten lain nro 75/2014 otsikosta ja sen 1 §:n 1 momentin sanamuodosta käy ilmi, että tällä lailla käyttöön otetut palkkojen alentamistoimenpiteet, jotka tulivat voimaan 1.10.2004, olivat luonteeltaan tilapäisiä. Ne lakkautettiin lopullisesti 1.10.2016 lain nro 159-A/2015 nojalla vuoden 2016 kuluessa toteutetun, näiden toimenpiteiden lakkauttamiseen tähdänneen asteittaisen menettelyn päätteeksi.
- 51 Näissä olosuhteissa pääasiassa kyseessä olevien palkkojen alentamistoimenpiteiden ei voida katsoa loukkaavan Tribunal de Contasin jäsenten riippumattomuutta.
- 52 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että tuomioistuinten riippumattomuuden periaate ei ole esteenä sille, että Tribunal de Contasin jäseniin sovelletaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia yleisiä palkkojen alentamistoimenpiteitä, jotka liittyvät talousarvion liiallisen alijäämän poistamisvaatimuksiin ja unionin rahoitustukiohjelmaan.

## Oikeudenkäyntikulut

- 53 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että tuomioistuinten riippumattomuuden periaate ei ole esteenä sille, että Tribunal de Contasın jäseniin sovelletaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia yleisiä palkkojen alentamistoimenpiteitä, jotka liittyvät talousarvion liiallisen alijäämän poistamisvaatimukseen ja Euroopan unionin rahoitustukiohjelmaan.**

Allekirjoitukset