



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 27 februari 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 19.1 FEU – Rättsmedel – Effektivt domstolsskydd – Domares oavhängighet – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 – Lönesänkningar inom nationell offentlig förvaltning – Åtgärder för budgettätstramning”

I mål C-64/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Supremo Tribunal Administrativo (Högsta förvaltningsdomstolen, Portugal) genom beslut av den 7 januari 2016, som inkom till domstolen den 5 februari 2016, i målet

Associação Sindical dos Juizes Portugueses

mot

Tribunal de Contas,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, A. Rosas, E. Levits (referent) och C.G. Fernlund samt domarna C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas och E. Regan,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 februari 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Associação Sindical dos Juizes Portugueses, genom M. Rodrigues, advogado,
- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, M. Rebelo, F. Almeida och V. Silva, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom L. Flynn och M. França, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 18 maj 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: portugisiska.

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Associação Sindical dos Juizes Portugueses (Fackförbundet för portugisiska domare) (nedan kallat ASJP) och Tribunal de Contas (Revisionsrätten, Portugal) angående den tillfälliga lönesänkning som genomfördes för Revisionsrättens ledamöter inom ramen för den portugisiska statens riktlinjer för budgetpolitiken.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I artikel 2 FEU föreskrivs följande:

”Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.”

- 4 I artikel 19.1 och 19.2 FEU föreskrivs följande:

”1. Europeiska unionens domstol ska bestå av domstolen, tribunalen och specialdomstolar. Den ska säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen.

Medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.

2. ...

Domstolens domare och generaladvokater ska utses bland personer vars oavhängighet inte kan ifrågasättas ...”

Portugisisk rätt

- 5 Genom Lei n.º 75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (lag 75/2014 om inrättande av ordningar för tillfällig sänkning av löner och om villkoren för deras återgång) av den 12 september 2014 (*Diário da República*, serie 1, nr 176, av den 12 september 2014, s. 4896) (nedan kallad lag nr 75/2014) fastställs, enligt dess artikel 1.1, villkoren för en övergångsvis tillämpning av ordningen för lönesänkningar i den offentliga sektorn.

6 Artikel 2 i lagen har följande lydelse:

”1 – Den sammanlagda bruttomånadslönen för de personer som avses i punkt 9 ska – oavsett om dessa personer var i tjänst vid den berörda tidpunkten eller har trätt i tjänst därefter och oavsett villkoren för tjänstgöringen – sänkas enligt följande, i den mån som den överstiger 1 500 euro:

- a) med 3,5 procent av det sammanlagda beloppet för löner som överstiger 1 500 euro men understiger 2 000 euro,
- b) med 3,5 procent av 2 000 euro plus 16 procent av den del av den sammanlagda lönen som överstiger 2 000 euro, vilket motsvarar en total sänkning som varierar mellan 3,5 och 10 procent för löner från och med 2 000 euro till och med 4 165 euro,
- c) med 10 procent av det sammanlagda beloppet för löner som överstiger 4 165 euro.

...

9 – Denna lag är tillämplig på följande ämbetsmän och övriga personer:

- a) Republikens president.
- b) Talmannen för Assembleia da República [det nationella parlamentet].
- c) Premiärministern.
- d) Ledamöter av det nationella parlamentet.
- e) Medlemmar av regeringen.
- f) Domare vid Tribunal Constitucional [Konstitutionsdomstolen], domare vid Tribunal de Contas [Revisionsrätten], riksåklagaren, domare och åklagare vid allmänna domstolar, domare vid förvaltnings- och skattedomstolar samt fredsdomare.
- g) Republikens representanter i de självstyrande regionerna.
- h) Ledamöter av assembleias legislativas das regiões autónomas [självstyrande regioners lagstiftande församlingar].
- i) Medlemmar av de regionala regeringarna.
- j) Valda ledamöter på lokal nivå.
- k) Ledamöter av övriga i konstitutionen föreskrivna organ som inte avses i ovanstående led och ledamöter av självständiga förvaltningsmyndigheters ledningsorgan, bland annat sådana som lyder under det nationella parlamentet.
- l) Medlemmar av och anställda vid kanslier, förvaltningsorgan och stödorgan som arbetar åt de ämbetsmän och organ som nämns i ovanstående led samt åt ordföranden och vice ordföranden för Högsta domstolsrådet, ordföranden och vice ordföranden för Förvaltnings- och skattedomstolarnas högsta råd, ordföranden för Supremo Tribunal de Justiça [Högsta domstolen], ordföranden för och domarna vid Tribunal Constitucional [Författningsdomstolen], ordföranden för Supremo Tribunal Administrativo [Högsta förvaltningsdomstolen], ordföranden för Tribunal de Contas [Revisionsrätten], Provedor de Justiça [justitieombudsmannen] och riksåklagaren.

- m) Militär personal inom försvarsmakten och det republikanska nationalgardet (GNR) – inbegripet militärdomare och militära experter inom åklagarväsendet – och inom övriga väpnade styrkor.
- n) Personer i ledande befattningar vid organ som lyder under republikens president och det nationella parlamentet, vid andra stödfunktioner för konstitutionsenliga organ och vid övriga inrättningar och organ inom den centrala, regionala och lokala statsförvaltningen samt personal som utövar funktioner som likställs i lönehänseende.
- o) Ledare för statliga företag eller motsvarande samt ledamöter av verkställande, beslutsfattande eller rådgivande organ, kontrollorgan eller andra lagenliga organ vid allmänna och särskilda offentliga institutioner, vid offentligrättsliga juridiska personer som på grund av sin verksamhet på områden som avser reglering, tillsyn eller kontroll har tillerkänts en oberoende ställning, vid offentliga företag som helt eller till övervägande del ägs av staten, vid offentliga företag vilkas verksamhet genom koncession har överlåtits på tredje part, vid enheter som hör till den regionala och kommunala företagssektorn, vid offentliga stiftelser och vid varje annan offentlig enhet.
- p) Anställda som utövar offentliga funktioner och som lyder under republikens president, det nationella parlamentet eller andra konstitutionsenliga organ samt andra personer som utövar offentliga funktioner, oavsett det offentligrättsliga anställningsförhållandets form, inbegripet arbetstagare som är föremål för omskolning eller särskild tjänstledighet.
- q) Anställda vid särskilda offentliga institutioner och vid offentligrättsliga juridiska personer som på grund av sin verksamhet på områden som avser reglering, tillsyn eller kontroll har tillerkänts en oberoende ställning, inbegripet arbetstagare vid oberoende regleringsorgan.
- r) Anställda vid offentliga företag som helt eller till övervägande del ägs av staten, vid offentliga företag och vid enheter som hör till den regionala och kommunala företagssektorn.
- s) Anställda och personer i ledande befattningar vid offentliga offentligrättsliga stiftelser, vid offentliga privaträttsliga stiftelser och vid offentliga enheter som inte omfattas av något av ovanstående led.
- t) Personal som tillhör reserven, har gått i förtida pension eller är tillgänglig men ej är i aktiv tjänst och som uppbär en ersättning vars belopp grundar sig på lönerna för personal i aktiv tjänst.

...

15 – Bestämmelserna i denna artikel är tvingande och ska ha företräde framför varje annan special- eller undantagsbestämmelse som strider mot dem och framför kollektivavtal och anställningsavtal, vilka inte kan vare sig upphäva eller ändra bestämmelserna i denna artikel.”

- 7 Lei n.º 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (lag 159-A/2015 om avveckling av lönesänkningen inom den offentliga förvaltningen) av den 30 december 2015 (*Diário da República, serie 1*, nr 254, av den 30 december 2015, s. 10006-(4) (nedan kallad lag nr 159-A/2015) innebar att de åtgärder för sänkning av lönebeloppet som följde av lag nr 75/2014 successivt upphävdes från och med den 1 januari 2016.
- 8 I artikel 1 i samma lag föreskrivs följande:

”Genom denna lag ska den lönesänkning som föreskrivs i lag [nr 75/2014] upphöra att gälla enligt de villkor som anges i följande artikel.”

9 I artikel 2 i nämnda lag föreskrivs följande:

”Den lönesänkning som föreskrivs i lag [nr 75/2014] ska successivt upphöra att gälla under år 2016 genom kvartalsvisa åtgärder enligt följande villkor:

- a) en återgång uppgående till 40 procent för de löner som utbetalas från och med den 1 januari 2016,
- b) en återgång uppgående till 60 procent för de löner som utbetalas från och med den 1 april 2016,
- c) en återgång uppgående till 80 procent för de löner som utbetalas från och med den 1 juli 2016, och
- d) ett fullständigt undanröjande av lönesänkningen från och med den 1 oktober 2016.”

10 Lei n.º 98/97 de Organização e Processo do Tribunal de Contas (lag nr 98/97 om organisationen av och förfarandet vid Revisionsrätten), av den 26 augusti 1997 (*Diário da República*, serie I-A, nr 196, av den 26 augusti 1997), innebär att denna domstol bland annat utövar kontroll av uppbörden av unionens egna medel och av användningen av ekonomiska resurser från unionen och att den på detta område, enligt artikel 5.1 h i denna lag, kan samarbeta med de behöriga unionsorganen. Enligt artiklarna 44 och 96 i samma lag är nämnda domstol även behörig att pröva frågor om förhandskontroll (*visto*) av lagenligheten av akter, kontrakt eller andra instrument som ger upphov till offentliga utgifter eller skulder, särskilt i samband med offentliga upphandlingsförfaranden.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 11 Genom lag nr 75/2014 sänkte den portugisiska lagstiftaren, från och med oktober 2014 och tillfälligt, lönebeloppet för flera ämbetsmän och personer som utövar funktioner inom den offentliga sektorn. Lönebeloppet för ledamöterna vid Tribunal de Contas (Revisionsrätten) sänktes genom förvaltningsbeslut om ”lönehantering” som antogs med stöd av denna lag.
- 12 ASJP, som företräder ledamöterna vid Tribunal de Contas (Revisionsrätten), överklagade i särskild ordning förvaltningsbesluten till Supremo Tribunal Administrativo (Högsta förvaltningsdomstolen, Portugal). Det yrkades att dessa beslut skulle ogiltigförklaras med avseende på oktober 2014 och de följande månaderna, att motparten skulle åläggas att återbetala de lönebelopp som hållits inne, jämte lagstadgad dröjsmålsränta, och att det skulle fastställas att de berörda hade rätt att få ut hela sin lön.
- 13 Till stöd för talan gjorde ASJP gällande att lönesänkningsåtgärderna stred mot den ”princip om domarnas oavhängighet” som har stadfästas inte bara i Portugals konstitution utan även i unionsrätten, nämligen i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan.
- 14 Enligt den hänskjutande domstolen grundas åtgärderna för att tillfälligt sänka lönebeloppen inom den offentliga sektorn på tvingande krav för att minska den portugisiska statens alltför stora budgetunderskott under år 2011. Nämnda domstol anser att dessa åtgärder har vidtagits inom ramen för unionsrätten eller att de i vart fall grundas på denna rätt, eftersom den portugisiska regeringen har ålagts dessa tvingande krav genom unionsbeslut som bland annat inneburit att medlemsstaten beviljats ekonomiskt bistånd.
- 15 Den hänskjutande domstolen har påpekat att det utrymme för skönsmässig bedömning som den portugisiska staten har vid tillämpningen av riktlinjerna för dess budgetpolitik, som erkänns av unionsinstitutionerna, emellertid inte befriar staten från dess skyldighet att iaktta de allmänna principerna i unionsrätten, däribland principen om domarnas oavhängighet, vilken gäller för såväl unionsdomstolarna som de nationella domstolarna.

- 16 Enligt den hänskjutande domstolen säkerställs nämligen ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som följer av unionsrätten i första hand av de nationella domstolarna, enligt artikel 19.1 andra stycket FEU. Dessa domstolar ska tillhandahålla detta skydd med iakttagande av de i artikel 47 i stadgan stadfästa principerna om oavhängighet och opartiskhet.
- 17 Den hänskjutande domstolen har understrukit att domstolarnas oavhängighet beror på de garantier som gäller för ledamöternas ställning, även i fråga om lön.
- 18 Mot denna bakgrund beslutade Supremo Tribunal Administrativo (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Ska den princip om domstolarnas oavhängighet som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU, artikel 47 i stadgan och EU-domstolens praxis, mot bakgrund av de tvingande kraven avseende eliminering av det alltför stora budgetunderskottet och avseende det ekonomiska bistånd som regleras genom unionsbestämmelser, tolkas så, att den utgör hinder för de lönesänkingsåtgärder som domarna i Portugal har blivit föremål för, eftersom dessa åtgärder, som framgår av artikel 2 i lag [nr 75/2014], har vidtagits ensidigt och fortlöpande av andra myndigheter eller statsorgan?”

Prövning av tolkningsfrågan

Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till prövning

- 19 Europeiska kommissionen har anfört att den hänskjutande domstolen i sitt beslut inte har motiverat valet av de unionsbestämmelser som ska tolkas.
- 20 Domstolen erinrar om att det i detta avseende följer av den samarbetsanda som ska råda vid behandlingen av begäran om förhandsavgörande att den nationella domstolen i beslutet om hänskjutande ska redogöra för de specifika skälen till varför den anser att ett svar på de ställda frågorna om tolkningen av vissa unionsbestämmelser är nödvändigt för att döma i saken (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 maj 2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 21 I förevarande fall innehåller beslutet om hänskjutande tillräckliga upplysningar för att domstolen ska kunna förstå varför den hänskjutande domstolen önskar att artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan ska tolkas inför avgörandet av det nationella målet.
- 22 Den portugisiska regeringen har för sin del gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning, eftersom lag nr 159-A/2015 innebar att den lönesänkning som från och med den 1 oktober 2014 hade tillämpats på de personer som utövade funktioner inom den offentliga sektorn fullständigt upphörde den 1 oktober 2016. Nämnade regering har därmed gjort gällande att varje påstående om att principen om domstolarnas oavhängighet åsidosatts till följd av lönesänkningen har blivit innehållslös.
- 23 En begäran från en nationell domstol kan avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska (se, bland annat, dom av den 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 24 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 32 i sitt förslag till avgörande är det i förevarande fall så, att målet vid den hänskjutande domstolen avser ogiltigförklaring av de förvaltningsbeslut genom vilka lönebeloppet för ledamöterna vid Tribunal de Contas (Revisionsrätten) sänktes samt återbetalning av de belopp som hölls inne med stöd av lag nr 75/2014.

- 25 Det framgår av de handlingar som getts in till domstolen att de lönebelopp som hållits inne för de berörda personerna under perioden oktober 2014–oktober 2016 inte har återbetalats till dem. Målet vid den nationella domstolen har följaktligen inte blivit utan föremål. Denna invändning om rättegångshinder ska därför avvisas.
- 26 Av det ovan anförda följer att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

- 27 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas på så sätt att principen om domstolarnas oavhängighet utgör hinder för att mot domstolsledamöter i en medlemsstat vidta generella lönesänkingsåtgärder, såsom de som är aktuella i det nationella målet, som hänför sig till krav på att eliminera ett alltför stort budgetunderskott och till ett unionsprogram för ekonomiskt bistånd.
- 28 Klaganden i det nationella målet agerar enbart för ledamöterna vid Tribunal de Contas (Revisionsrätten) räkning. Det finns därför anledning, vid besvarandet av denna fråga, att endast beakta den situation som ledamöterna vid nämnda domstol befinner sig i.
- 29 Det ska inledningsvis påpekas, beträffande det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*) för artikel 19.1 andra stycket FEU, att denna bestämmelse avser ”de områden som omfattas av unionsrätten”, oavsett i vilken situation medlemsstaterna tillämpar denna rätt, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.
- 30 Enligt artikel 2 FEU ska unionen bygga på värden, såsom rättsstaten, som ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som bland annat kännetecknas av rättvisa. Det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och, i synnerhet, deras domstolar bygger på den grundläggande premissen att medlemsstaterna delar en rad gemensamma värden som ligger till grund för unionen i enlighet med vad som anges i artikel 2 FEU (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkt 168).
- 31 Unionen är en rättsunion i vilken enskilda har rätt att vid domstol ifrågasätta lagenligheten av varje beslut eller annan åtgärd på nationell nivå som rör tillämpningen, i förhållande till dem, av en unionsakt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 91 och 94 och där angiven rättspraxis).
- 32 Artikel 19 FEU, som ger uttryck för det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2 FEU, innebär att uppgiften att säkerställa domstolsprövningen inom unionens rättsordning inte enbart ankommer på EU-domstolen utan även på de nationella domstolarna (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/09 (Avtal om upprättande av ett enhetligt system för patenttvister) av den 8 mars 2011, EU:C:2011:123, punkt 66, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 90, och dom av den 28 april 2015, T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 45).
- 33 Dessa domstolar fullgör således i samverkan med domstolen en uppgift som tillerkänts dem gemensamt för att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/09 (Avtal om upprättande av ett enhetligt system för patenttvister) av den 8 mars 2011, EU:C:2011:123, punkt 69, och dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 99).

- 34 Det åligger följaktligen medlemsstaterna, enligt principen om lojalt samarbete – som stadfästs i artikel 4.3 första stycket FEU – bland annat, att inom sina respektive territorier svara för att unionsrätten tillämpas och följs (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/09 (Avtal om upprättande av ett enhetligt system för patenttvister) av den 8 mars 2011, EU:C:2011:123, punkt 68). Medlemsstaterna ska i detta syfte, och såsom föreskrivs i artikel 19.1 andra stycket FEU, fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Det ankommer således på medlemsstaterna att inrätta ett system med rättsmedel och förfaranden som säkerställer ett effektivt domstolsskydd inom dessa områden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 100 och 101 och där angiven rättspraxis)
- 35 Principen om ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten, som det hänvisas till i artikel 19.1 andra stycket FEU, utgör nämligen en allmän princip i unionsrätten. Denna princip följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och den har kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och den har numera även stadfästs i artikel 47 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 37, och dom av den 22 december 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, punkterna 29–33).
- 36 Möjligheten till en effektiv domstolsprövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten är härvidlag i sig en grundförutsättning för en rättsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 73 och där angiven rättspraxis).
- 37 Av detta följer att varje medlemsstat ska säkerställa att de instanser som i egenskap av ”domstol”, i den mening som avses i unionsrätten, hör till dess system med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd.
- 38 Vid bedömningen av huruvida ett organ utgör en ”domstol” ska ett antal omständigheter beaktas, såsom huruvida organet är upprättat enligt lag, organet är av stadigvarande karaktär, dess jurisdiktion är av tvingande art, förfarandet är kontradiktoriskt, organet tillämpar rättsregler och huruvida det har en oberoende ställning (dom av den 16 februari 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 39 Det kan i förevarande fall konstateras att enligt de handlingar som domstolen har tillgång till och vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera kan en part vända sig till Tribunal de Contas (Revisionsrätten), med stöd av lag nr 98/97 vilken anges i punkt 10 ovan, för prövning av frågor om unionens egna medel och om användningen av ekonomiska resurser från unionen. Sådana frågor kan avse tillämpning eller tolkning av unionsrätten (se, bland annat, dom av den 26 maj 2016, Județul Neamț och Județul Bacău, C-260/14 och C-261/14, EU:C:2016:360). Detsamma gäller frågor om förhandskontroll (*visto*) av lagenligheten av akter, kontrakt eller andra instrument som ger upphov till offentliga utgifter eller skulder, bland annat i samband med offentliga upphandlingsförfaranden, som nämnda domstol även är behörig att pröva enligt denna lag.
- 40 Under förutsättning att Tribunal de Contas (Revisionsrätten) i egenskap av domstol, i den mening som avses i punkt 38 ovan, kan pröva frågor om tillämpning eller tolkning av unionsrätten, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, ska den berörda medlemsstaten följaktligen säkerställa att nämnda domstol uppfyller de krav som ett effektivt domstolsskydd innebär, enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.

- 41 En grundförutsättning för att detta skydd ska säkerställas är att en sådan domstols oavhängighet bevaras, såsom detta bekräftas i artikel 47 andra stycket i stadgan, i vilken tillgången till en "oavhängig" domstol anges som ett av de krav som hänför sig till den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel.
- 42 Garantin för oavhängighet, vilken inte kan skiljas från den dömande uppgiften (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punkt 49, dom av den 14 juni 2017, Online Games m.fl., C-685/15, EU:C:2017:452, punkt 60, och dom av den 13 december 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punkt 40), gör sig inte enbart gällande på unionsnivå, för unionens domare och generaladvokaterna vid EU-domstolen, såsom föreskrivs i artikel 19.2 tredje stycket FEU, utan även i medlemsstaterna, för de nationella domstolarna.
- 43 De nationella domstolarnas oavhängighet är i synnerhet nödvändig för att systemet för domstolssamarbete – som möjligheten att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF ger uttryck för – ska kunna fungera väl. I enlighet med den fasta rättspraxis som det har erinrats om i punkt 38 ovan kan denna möjlighet således endast användas av en domstol som har till uppgift att tillämpa unionsrätten och som uppfyller bland annat detta villkor om oavhängighet.
- 44 Begreppet oavhängighet förutsätter i synnerhet att den aktuella instansen fullgör sina uppgifter helt självständigt, utan att vara underställd någon annan och utan att ta emot order eller instruktioner från något håll och att den således är skyddad mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra dess ledamöters oberoende prövning och påverka deras avgöranden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punkt 51, och dom av den 16 februari 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 45 I likhet med det förhållandet att den aktuella instansens ledamöter är oavsättliga (se, bland annat, dom av den 19 september 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punkt 51), är den omständigheten att de erhåller lön vars storlek motsvarar vikten av de funktioner de utövar en garanti som är grundläggande för domarnas oavhängighet.
- 46 I förevarande fall har, såsom framgår av uppgifterna från den hänskjutande domstolen, de lönesänkingsåtgärder som är aktuella i det nationella målet vidtagits på grund av de tvingande kraven för att eliminera den portugisiska statens alltför stora budgetunderskott och i samband med ett unionsprogram för ekonomiskt bistånd till denna medlemsstat.
- 47 Dessa åtgärder innebar en begränsad sänkning av lönebeloppet, med en procentsats som varierade beroende på lörens storlek.
- 48 Åtgärderna berörde inte endast ledamöterna vid Tribunal de Contas (Revisionsrätten) utan även, mer allmänt, olika ämbetsmän och personer som utövar funktioner inom den offentliga sektorn, däribland företrädare för den lagstiftande, den verkställande och den dömande makten.
- 49 Nämnda åtgärder kan av den anledningen inte uppfattas så, att de särskilt vidtogs mot ledamöterna vid Tribunal de Contas (Revisionsrätten). Åtgärderna framstår tvärtom som generella åtgärder som syftar till att en rad ämbetsmän inom nationell offentlig förvaltning ska bidra till de åtstramningar som föranletts av tvingande krav för att minska den portugisiska statens alltför stora budgetunderskott.
- 50 Såsom framgår av rubriken till lag nr 75/2014 och av själva lydelsen av artikel 1.1 i lagen hade, slutligen, de bestämmelser om lönesänkning som infördes genom denna lag, vilka trädde i kraft den 1 oktober 2014, en tillfällig karaktär. Lag 159-A/2015 innebar att lönesänkningarna, efter en process genom vilken dessa bestämmelser successivt upphävdes under år 2016, fullständigt upphörde den 1 oktober 2016.

- 51 De lönesänkingsåtgärder som är aktuella i det nationella målet kan följaktligen inte anses ha påverkat oavhängigheten för ledamöterna vid Tribunal de Contas (Revisionsrätten).
- 52 Av det ovan anförda följer att tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas på så sätt att principen om domstolarnas oavhängighet inte utgör hinder för att mot domstolsledamöterna vid Tribunal de Contas (Revisionsrätten) vidta generella lönesänkingsåtgärder, såsom de som är aktuella i det nationella målet, som hänför sig till krav på att eliminera ett alltför stort budgetunderskott och till ett unionsprogram för ekonomiskt bistånd.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas på så sätt att principen om domstolarnas oavhängighet inte utgör hinder för att mot domstolsledamöterna vid Tribunal de Contas (Revisionsrätten, Portugal) vidta generella lönesänkingsåtgärder, såsom de som är aktuella i det nationella målet, som hänför sig till krav på att eliminera ett alltför stort budgetunderskott och till ett av Europeiska unionens program för ekonomiskt bistånd.

Underskrifter