

**Asia C-762/23**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

12.12.2023

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Curtea de Apel București (Romania)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

27.11.2023

**Valittajat:**

QN

RL

VS

JT

AX

MR

**Vastapuoli:**

Curtea de Apel București

**Väliintulija:** Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării

**Pääasian kohde**

Valittajien (kantajat alemassa oikeusasteessa) valitus Tribunalul Bucureștin (Bukarestin alioikeus, Romania) 9.5.2023 antamasta siviilituomiosta, jolla heidän vaatimuksensa tuomita vastapuolena oleva Curtea de Apel București (Bukarestin ylioikeus, Romania) maksamaan tuomareiden ja syyttäjien asemasta 28.6.2004 annetun lain nro 303 (Legea nr. 303 din 28 iunie 2004 privind statutul magistraților) 81 §:n 1 momentin säännösten mukainen seitsemän kuukauden

bruttopalkkaa vastaava vahingonkorvaus, joka oli arvioitava ottaen huomioon inflaatioaste oikeuden syntymisajankohdasta summan tosiasialliseen maksuhetkeen saakka, sekä erääntyneelle summalle oikeuden syntymishetkestä, toisin sanoen ajankohdasta, jona palvelussuhde päättyi eläkkeelle siirtymisen myötä, summan tosiasialliseen maksuhetkeen saakka kertynyt lakisääteinen viivästyskorke, hylättiin ennenaikaisena.

### **Ennakkoratkaisupyyntöön kohde ja oikeudellinen perusta**

SEUT 267 artiklan mukainen pyyntö tulkita SEU 19 artiklan 1 kohdan 2 alakohtaa luettuna yhdessä SEU 2 artiklan kanssa.

### **Ennakkoratkaisukysymys**

Onko SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa (luettuna yhdessä SEU 2 artiklan kanssa) tulkittava siten, että tuomareiden riippumattomuuden periaate on esteenä sille, että niiden romanialaisten tuomareiden, joiden palvelussuhde tuomarina tai syyttäjänä on kestänyt yhtäjaksoisesti 20 vuotta, oikeus saada eläkkeelle siirtyessään tai palvelussuhteen päättyessä muista työntekijästä johtumattomista syistä seitsemän kuukauden bruttopalkkaa vastaava korvaus, kumotaan tapauksessa, jossa tämän palkkaoikeuden soveltaminen oli ennen sen kumoamista keskeytetty jatkuvasti ja pitkäksi ajaksi syistä, jotka liittyvät lähinnä julkisen talouden liiallisen alijäämän poistamiseen (lainsäätäjä viittaa nimenomaisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa vahvistettuun kolmen prosentin viitearvoon suhteessa bruttokansantuotteeseen)?

### **Unionin oikeus ja oikeuskäytäntö, johon viitataan**

SEU 2 artikla ja 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta

Yhteistyötä ja Romanian edistymisen seuranta koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan alalla 13.12.2006 tehty komission päätös 2006/928

Unionin tuomioistuimen tuomio 27.2.2018, C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, EU:C:2018:117

### **Kansalliset säännökset ja oikeuskäytäntö, johon viitataan**

#### ***Kansalliset säännökset***

Tuomareiden ja syyttäjien asemasta annettu laki nro 303/2004 (Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor)

74 §

”1 Tuomareilla ja syyttäjillä on oikeus saada suoritetusta työstä palkkaa, joka vahvistetaan tuomioistuimen tai syyttäjänviraston asteen, suoritetun tehtävän, tuomarina tai syyttäjänä kertyneen virkauran pituuden ja muiden laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti.

2 Tuomareiden ja syyttäjien palkkaoikeuksia voidaan alentaa tai niiden maksaminen keskeyttää ainoastaan tässä laissa säädettyissä tapauksissa. Tuomareiden ja syyttäjien palkkauksesta säädetään erityislainilla. – –”

81 §

”1 Tuomareille ja syyttäjille, joiden palvelussuhde tuomarina tai syyttäjänä on kestänyt yhtäjaksoisesti 20 vuotta, myönnetään heidän eläkkeelle siirtyessään tai töiden päättyessä muista työntekijästä johtumattomista syistä seitsemän kuukauden bruttopalkkaa vastaava korvaus, joista kannetaan laissa säädetty vero.

2 Edellä 1 momentissa tarkoitettu korvaus myönnetään vain kerran tuomarin tai syyttäjän uran aikana ja kirjataan lain mukaisesti.

– –”

Henkilöstön, jonka palkka maksetaan julkisista varoista, palkkauksesta vuonna 2011 annettu laki nro 285/2010 (Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice)

Lain 13 §:n 1 momentin mukaan tukea tai tapauskohtaisesti eläkkeelle siirtymisen, reserviin siirtymisen, palvelussuhteen päättymisen tai eroamisien saavuttamisen yhteydessä myönnettävää korvausta koskevia säännöksiä ei sovelleta vuonna 2011.

Soveltamisen keskeytystä jatkettiin vuoteen 2023 saakka muun muassa seuraavilla lainsäädäntötoimilla: rahoitustoimenpiteiden sääntelyä talousarvioasioissa koskevan asetuksen 37/2008 11 §:n täydentämisestä annetun asetuksen nro 80/2010 hyväksymisestä annettu laki nro 283/2011 (Legea nr. 283/2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2010 pentru completarea articolului 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar); henkilöstön, jonka palkka maksetaan julkisista varoista, palkkauksesta vuonna 2014 sekä muista julkisista menoista koskevista toimenpiteistä annettu asetus nro 103/2013 (Ordonanța de urgență a guvernului nr. 103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice); henkilöstön, jonka palkka maksetaan julkisista varoista, palkkauksesta vuonna 2015 sekä muista julkisista menoista koskevista toimenpiteistä annettu asetus nro 83/2014 (Ordonanța de urgență a guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, jäljempänä asetus nro 83/2014); henkilöstön, jonka

palkka maksetaan julkisista varoista, palkkauksesta vuonna 2016, tiettyjen määräaikojen pidentämisestä sekä eräistä verotuksellisista ja talousarvioon liittyvistä toimenpiteistä annettu asetus nro 57/2015 (Ordonanța de urgență a guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare); eräistä vuotta 2017 koskevista talousarvioon liittyvistä toimenpiteistä, tiettyjen määräaikojen pidentämisestä sekä lainsäädäntötoimien muuttamisesta ja täydentämisestä annettu asetus nro 9/2017 (Ordonanța de urgență a guvernului nr. 9/2017 privind unele măsuri bugetare în anul 2017, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte normative); eräistä verotuksellisista ja talousarvioon liittyvistä toimenpiteistä, lainsäädäntötoimien muuttamisesta ja täydentämisestä ja tiettyjen määräaikojen pidentämisestä annettu asetus nro 90/2017 (Ordonanța de urgență a guvernului nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene); julkisten investointien alalla toteutettavista toimenpiteistä ja eräistä verotuksellisista ja talousarvioon liittyvistä toimenpiteistä, lainsäädäntötoimien muuttamisesta ja täydentämisestä ja tiettyjen määräaikojen pidentämisestä annettu asetus nro 114/2018 (Ordonanța de urgență a guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene); eräistä verotuksellisista ja talousarvioon liittyvistä toimenpiteistä, tiettyjen määräaikojen pidentämisestä sekä lainsäädäntötoimien muuttamisesta ja täydentämisestä annettu asetus nro 130/2021 (Ordonanța de urgență a guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative) ja eräistä verotuksellisista ja talousarvioon liittyvistä toimenpiteistä, tiettyjen määräaikojen pidentämisestä sekä lainsäädäntötoimien muuttamisesta ja täydentämisestä annettu asetus nro 168/2022 (Ordonanța de urgență a guvernului nr. 168/2022 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, jäljempänä asetus nro 168/2022)

Tuomareiden ja syyttäjien asemasta annettu laki nro 303/2022 (Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor), joka on ollut voimassa 16.12.2022 lähtien ja jolla kumottiin kyseisenä päivänä tuomareiden ja syyttäjien asemasta annettu laki nro 303/2004

Oikeuslaitoksen organisaatiosta annettu laki nro 304/2022 (Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară), jonka 142 §:n 2 ja 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”2. Ylioikeuksien, alioikeuksien, erityistuomioistuinten ja ensimmäisen asteen tuomioistuinten henkilöstökuluihin sekä henkilöstökuluihin kiinteästi liittyviin muihin menoluokkiin hyväksytyt talousarvio sisältyy ylimmän tuomioistuimen talousarvioon, ja tämä myös hallinnoi sitä; näiden menoluokkien osalta ylimmän tuomioistuimen presidentti on tuomioistuinten menojen pääasiallinen hyväksyjä.

--

5. Edellä 2 momentissa tarkoitettujen elinten tuomareiden palkkaoikeudet ja palkkaluonteiset oikeudet, mukaan lukien korot ja muut palkkaoikeuksiin erottamattomasti liittyvät oikeudet turvaa ylin tuomioistuin, ja näiden elinten tuomareiden palkkaoikeuksia ja muita palkkaluonteisia oikeuksia koskevat määräykset antaa ylimmän tuomioistuimen presidentti”.

Lainsäädäntötoimien laatimisen lainsäädäntötekniikasta annettu laki 24/2000 (Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative)

66 §

”1. Erityisissä tapauksissa lainsäädäntötoimen soveltaminen voidaan keskeyttää toisella saman tai korkeamman tason lainsäädäntötoimella. Tällaisessa tapauksessa keskeyttämisen ajankohdasta ja sen kestosta säädetään nimenomaisesti.

2. Keskeyttämisaajan päättyessä lainsäädäntötoimi tai säännös, jota keskeyttäminen koskee, tulee uudelleen voimaan sellaisenaan.

3. Keskeytyksen jatkaminen tai sen lainsäädäntötoimen tai säännöksen, jota keskeytys koskee, muuttaminen tai kumoaminen voi olla sellaisen nimenomaisen lainsäädäntötoimen tai säännöksen kohteena, jota sovelletaan keskeytyksen päättymispäivänä”.

### ***Curtea Constituționalen (perustuslakituomioistuin, Romania) oikeuskäytäntö***

Henkilöstön, jonka palkka maksetaan julkisista varoista, palkkauksesta vuonna 2011 annetun lain nro 285/2010 13 §:n 1 momentin säännösten perustuslain vastaisuudesta 14.7.2015 annettu päätös (Decizia nr. 541 din 14 iulie 2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului 13 alineatul (1) din Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice), jossa Curtea Constituțională (jäljempänä perustuslakituomioistuin) viittaa omaan oikeuskäytäntönsä, jonka nojalla eläkkeelle siirtyviin henkilöihin sovelletaan tempus regit actum -periaatteen mukaisesti säännöksiä, jotka olivat voimassa eläkeoikeuden syntymishetkellä. Mahdollisen omistusoikeuden loukkauksen osalta perustuslakituomioistuin viittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.11.2005, Kechko v. Ukraina, 23 kohta), jossa todettiin, että valtio voi päättää, mitä etuuksia sen työntekijöille valtion talousarviosta voidaan maksaa. Valtio voi näin ollen säätää tällaisten etuuksien myöntämisestä, keskeyttämisestä tai lakkauttamisesta vastaavilla lainsäädäntömuutoksilla.

Samansuuntainen on myös 6.12.2011 yhdistetyissä asioissa nro 44.232/11 ja nro 44.605/11, Felicia Mihăieș v. Romania ja Adrian Gavril Senteș v. Romania tehty

tutkimattajättämispäätös, 15 ja 19 kohta, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin muistuttaa, että koska kansallisilla viranomaisilla on välitöntä tietoa omasta yhteiskunnastaan ja sen tarpeista, niillä on periaatteessa kansainvälisiä tuomioistuinta paremmat edellytykset määritellä, mitä ”yleishyödyllisellä” täsmälleen tarkoitetaan. Näin ollen [ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyllä] yleissopimuksella luodun mekanismin puitteissa niiden toimivaltaan kuuluu lausua ensimmäisinä, onko kyseessä yleinen etu. Koska perustuslakituomioistuin pitää normaalina sitä, että lainsäätäjällä on laaja vapaus harjoittaa talous- ja sosiaalipolitiikkaa, se kunnioittaa tapaa, jolla tämä tulkitsee ”yleishyödyllisyyden” edellytykset, ellei ole ilmeisen selvää, ettei sen päättelyllä ole minkäänlaista järkevää perustetta.

Lisäksi perustuslakituomioistuin on todennut, että tuet tai korvaukset, joihin lain nro 285/2010 13 §:n 1 momentissa viitataan, eivät kuulu perusoikeuksiin, joten lainsäätaja voi vapaasti päättää niiden myöntämisen sisällöstä, rajoituksista ja edellytyksistä ja säätää niiden vähentämisestä tai jopa lopettamisesta ilman, että perustuslain 53 §:ssä tarkoitettujen edellytysten olisi täytyttävä.

[Erinäisten lainsäädäntötoimien] säännösten perustuslain vastaisuudesta esitetystä väitteestä 7.5.2019 tehty päätös nro 284 (Decizia nr. 284 din 7 mai 2019 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [mai multor acte normative])

Muistutettuaan perustuslain 41 §:n 2 momentista, jonka mukaan työntekijöillä on oikeus sosiaaliturvaan, joka koskee työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä, naisten ja nuorten työjärjestelmää, bruttovähimmäispalkan vahvistamista maakohtaisesti, viikottaista lepoaikaa, palkallisia vapaapäiviä, työntekeä erityisissä tai poikkeuksellisissa olosuhteissa, ammatillista koulutusta, ”sekä muita laissa tarkoitettuja erityisolosuhteita”, perustuslakituomioistuin toteaa, ettei lainsäätäjällä ole perustuslaillista velvollisuutta säätää eläkkeelle siirtymisen, reserviin siirtymisen, palvelusuhteen päättymisen tai eroamisien saavuttamisen yhteydessä myönnettävistä tuista tai korvauksista.

Perustuslain 47 §:n 1 ja 2 kohdan osalta se viittaa omaan oikeuskäytäntönsä, jonka mukaan ”kohtuullisena pidettävä elintaso on arvioitava tapauskohtaisesti useiden suhdannetekijöiden perusteella. Myös valtion taloudellinen tilanne, voimavarat, jotka valtiolla on käytettävissään tämän tavoitteen saavuttamiseksi, yhteiskunnan kehitystaso, kulttuurin ja sivistyksen taso tietynä ajankohtana sekä yhteiskunnan järjestäytymistapa on otettava huomioon ”kohtuullista” elintasoa arvioitaessa. Yhteenvetona todettakoon, että arvioitaessa, miten ja missä määrin valtio täyttää velvollisuutensa kohtuullisen elintason takaamiseksi, nämä tekijät on otettava huomioon, koska kiinteän ja muuttumattoman standardin määrittäminen ei ole mahdollista”. Näiden näkökohtien perusteella perustuslakituomioistuin totesi, ettei riidanalaisen lain säännösten voida katsoa heikentävän perustuslaillista oikeutta kohtuulliseen elintasaan, vaan niillä pikemminkin vahvistetaan joukko toimenpiteitä, jotka on mukautettava vallitseviin taloudellisiin ja sosiaalisiin olosuhteisiin.

Perustuslain 53 §:ää koskevan viittauksen osalta perustuslakituomioistuin viittaa omaan oikeuskäytäntöön, jonka mukaan eläkkeelle siirtymisen, reserviin siirtymisen, palvelusuhteen päättymisen tai eroamisien saavuttamisen yhteydessä maksettavat tuet ja korvaukset ”ovat etuuksia, jotka myönnetään tietyille sosiaalisille ja ammatillisille ryhmille niiden erityisaseman perusteella, mutta joilla ei kuitenkaan ole perustuslaillista perustaa”, ja lainsäätävä voi näin ollen vapaasti päättää niiden myöntämisen sisällöstä, rajoituksista ja edellytyksistä ja säätää niiden vähentämisestä tai jopa lopettamisesta ilman, että perustuslain 53 §:ssä tarkoitettujen edellytysten olisi täyttyvä.

### ***Ylimmän tuomioistuimen oikeuskäytäntö***

[Tiettyjen lomarahen myöntämistä koskevien säännösten] sovellettavuutta koskevasta muutoksenhausta tehty päätös nro XXIII/2005 (Decizia nr. XXIII/2005 privind recursul în interesul legii cu privire la aplicabilitatea [unor dispoziții referitoare la acordarea primei pentru concediul de odihnă]), jossa Înalteți Curți de Casație și Justiție (ylin tuomioistuin, Romania) totesi, että oikeuden soveltamisen keskeyttäminen ei merkitse sen poistamista ja että jotta säädetyistä oikeudesta ei tulisi pelkkä sisällön velvollisuus ja nudum ius, mikä merkitsisi sen käyttämisen lainvastaista rajoittamista, ei voida katsoa, ettei tällaista oikeutta ollut olemassa niiden kahden vuoden aikana, joina sen soveltaminen oli keskeytetty, mutta sitä ei ollut poistettu. Näin ollen on välttämätöntä, ettei tunnustettujen oikeuksien saajia estetä nauttimasta niistä tosiasiallisesti sen ajanjakson aikana, jona niistä säädetään laissa. Tästä syystä ylin tuomioistuin totesi, että tuomioistuimet, jotka katsoivat, että oikeus hakea muutosta lomarahen laskemiseen ja maksamiseen syntyi sinä päivänä, jona kaikki syyt kyseisen säännöksen soveltamisen keskeyttämiseen tai soveltamatta jättämiseen lakkasivat, olivat toimineet oikein.

Ylimmän tuomioistuimen päätökseen nro 16/2015 liittyvien oikeuskysymysten ratkaisemiseen toimivaltaisen jaoston – ylimmän tuomioistuimen oikeuskysymysten ratkaisemiseen toimivaltainen jaosto – päätös nro 79/2017 (Decizia nr. 79/2017 a Înalteți Curți de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, cu trimitere la Decizia nr. 16/2015 - ICCJ, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept), jossa ylin tuomioistuin käsitteli lain nro 303/2004 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun oikeuden keskeyttämistä koskevien lainsäädäntötoimien vaikutusta ja totesi, että näillä lainsäädäntötoimilla säädetään luonteeltaan rahallisista etuuksista, joista ylin tuomioistuin on jo antanut päätökset nro 16/2015 ja nro 11/2017 aivan samanlaisilla perusteilla kuin ne, joita voidaan soveltaa muihin, muille sosiaalisille ja ammatillisille ryhmille säädettyihin etuuksiin. Siten se viittaa omaan oikeuskäytäntöön, jonka nojalla mainittujen säännösten tulkinnasta ilmenee, että lainsäätäjän tarkoituksena ei ollut poistaa tietyille sosiaalisille ja ammatillisille ryhmille myönnettyjä etuuksia, toisin sanoen tuen/korvauksen myöntämistä koskevan oikeuden olemassaoloa, vaan ainoastaan keskeyttää tämän oikeuden käyttäminen.

Ylimmän tuomioistuimen lain intressissä tehtyjen valitusten tutkimiseen toimivaltaisen jaoston päätös nro 5/2018 (Decizia nr. 5/2018 a Înaltei Curții de Casație și Justiție, Completul competent să judece recursul în interesul legii), jossa ylin tuomioistuin totesi, että asiayhteydessä, jossa oli kyse [oikeuden] toistuvasta keskeyttämisestä perustuslainmukaisiksi katsotuilla lainsäädäntötoimilla, mainitut oikeudet eivät tulleet osaksi edunsaajien omaisuutta, koska niiden sisältö oli jatkuvasti abstrakti sen vuoksi, että niiden konkreettinen tunnustaminen edellytti lainsäätäjän uutta tahdonilmausta, eikä niiden siten voida katsoa olevan omaisuutta. Näiden oikeuksien tosiasiallista vahvistamiseen ei voida myöskään katsoa syntyneen perusteltua luottamusta varsinkaan, kun kyseiset oikeudet on myöhemmin kumottu (lisäksi laissa nro 24/2000 säädetään mahdollisuudesta kumota säännös myös tapauksessa, jossa sen soveltaminen on keskeytetty). Ei myöskään voida väittää, että oikeudet, joista säädetään säännöksissä, joiden soveltaminen on keskeytetty, olisivat tosiasiallisesti tulleet osaksi alun perin edunsaajina pidettyjen henkilöiden omaisuutta tilanteessa, jossa niiden vahvistaminen on toistuvasti keskeytetty eikä mikään muu lain säännös tai oikeuskäytännön ratkaisu ole vähentänyt keskeyttämistä koskevien lainsäädäntötoimien vaikutuksia. Näin ollen mainitun keskeyttämisen aikana nostetut kanteet ovat enneaikaisia, koska oikeus ei ole ajankohtainen. Oikeussuojan, joka on subjektiivinen oikeus, saaminen edellyttää paitsi sitä, että vaatimus on lailla tunnustettu ja suojattu, myös sitä, että se täyttää ajankohtaisuuden edellytyksen.

### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa**

- 1 Tribunalul București – Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări socialea (jäljempänä Bukarestin alioikeus – työ- ja sosiaaliturvaoikeudellisia riita-asioita käsittelevä kahdeksas jaosto) nostamallaan kanteella valittajat QN, RL, VS, JT, AX ja MR vaativat asiassa, jossa vastaajana on Bukarestin ylioikeus, tuomitsemaan vastaajan maksamaan lain nro 303/2004 81 §:n 1 momentin säännöksissä tarkoitettua seitsemän kuukauden bruttopalkkaa vastaavan korvauksen, jota arvioitaessa otetaan huomioon inflaatioaste oikeuden syntymisajankohdasta summan tosiasialliseen maksuhetkeen saakka, ja tuomitsemaan vastaajan maksamaan erääntyneelle summalle oikeuden syntymishetkestä, toisin sanoen ajankohdasta, jona palvelussuhde päättyi eläkkeelle siirtymisen myötä, summan tosiasialliseen maksuhetkeen saakka kertyneen lakisääteisen viivästyskoron. Perusteluissaan he totesivat lähinnä, että olivat toimineet tuomareina ja että heidän palvelussuhteensa oli päättynyt heidän eläkkeelle siirtymisensä myötä.
- 2 Bukarestin alioikeus – työ- ja sosiaaliturvaoikeudellisia riita-asioita käsittelevä kahdeksas jaosto antoi 9.5.2023 siviilituomion, jolla se hyväksyi enneaikaisuutta koskevan väitteen ja hylkäsi vaatimuksen enneaikaisesti esitettyinä. Se katsoi, että valittajien, joiden palvelussuhde on päättynyt eläkkeelle siirtymisen myötä, tilanteen kannalta merkityksellisiä ovat säännökset, jotka koskevat oikeuksien



soveltamisen keskeyttämistä vuosina 2019–2022, jolloin heidän palvelussuhteensa päättyi.

- 3 Koska perustuslakituomioistuin on todennut, että ”eläkkeelle siirtyviin henkilöihin sovelletaan tempus regit actum -periaatteen mukaisesti niitä säännöksiä, jotka olivat voimassa eläkeoikeuden syntymishetkellä”, eikä sitä, että aikaisemmin mainitut rahalliset oikeudet jätetään myöntämättä useana peräkkäisenä vuonna, voida pitää säännöksen ennakoitavuuteen vaikuttavana tapahtumana. Oikeus eläkkeeseen ja eläkkeelle siirtymisen edellytykset sekä eläkkeelle siirtymisen yhteydessä myönnettävät oikeudet ovat ne, jotka ovat voimassa eläkeoikeuden syntymishetkellä, eivät lainsäädännössä aikaisempaan ajankohtana olemassa olleita oikeuksia, jotka eivät ole luonteeltaan saavutettuja oikeuksia. Ajankohtana, jona valittajat jäivät eläkkeelle ja ajankohtana, jona he esittivät lain nro 303/2004 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun korvauksen maksamista koskevan vaatimuksen, kyseisen lain säännöksiä ei sovellettu. Näin ollen väitteet, joilla pyritään osoittamaan, että vaadittu oikeus olisi tullut ajankohtaiseksi, ei voida pitää perusteltuina.
- 4 Kanteessa vaadittujen oikeuksien oikeudellisen luonteen osalta todettakoon, että ne ovat ylimääräisiä palkkaoikeuksia, kuten perustuslakituomioistuin on todennut vakiintuneessa oikeuskäytännössään, jota tukee myös ylimmän tuomioistuimen päätös nro 79/2017. Kun otetaan huomioon, että vaaditut oikeudet ovat ylimääräisiä oikeuksia eivätkä Romanian perustuslaissa vahvistettuja ja taattuja perusoikeuksia, niiden soveltamisen toistuva keskeyttäminen ei ole vaikuttanut oikeuden sisältöön.
- 5 Lain ennakoitavuuden ja ennustettavuuden periaatteiden kunnioittamisesta on todettava, että koska lainsäätäjän tunnustaman oikeuden sisältöön ei ole puututtu, vaan tällaisen oikeuden soveltamista on ainoastaan lykätty, myöskään valittajien väitettä näiden periaatteiden loukkaamisesta ei voida hyväksyä.
- 6 Lisäksi Bukarestin alioikeus totesi, että lain, jossa säädetään oikeudesta korvaukseen ja jonka soveltaminen oli sen kumoamisajankohtana keskeytetty, kumoaminen ei merkitse keskeytyksen syyn lakkaamista. Keskeytyksen syy, josta säädetään asetuksessa nro 168/2022, oli olemassa koko vuoden 2023, koska asetus tuli voimaan lain nro 303/2004 ollessa vielä voimassa.
- 7 Valittajat valittivat näistä tuomioista vedoten muun muassa siihen, että vaaditun oikeuden myöntämättä jättäminen loukkaa omistusoikeutta, koska tuomareiden ja syyttäjien palkkaoikeuksia voidaan alentaa tai niiden maksaminen keskeyttää ainoastaan tuomareiden riippumattomuutta koskevassa laissa tarkoitetuissa tapauksissa.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut**

- 8 Valittajien (kantajat alemmassa oikeusasteessa) mukaan lain nro 303/2004 18 §:n 1 momentissa säädetty oikeus on oikeudelliselta luonteeltaan palkkaoikeus; vaikka

mainitun oikeuden soveltaminen on keskeytetty 12 vuoden ajaksi, eläkkeelle siirtymisen yhteydessä myönnettävä korvaus on Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa tarkoitettua omaisuutta ja vaaditun oikeuden myöntämättä jättäminen loukkaa omistusoikeutta. Lain nro 303/2004 tultua voimaan ja ennen 81 §:n säännösten soveltamisen ensimmäistä keskeyttämistä vuonna 2010, toisin sanoen noin kuuden vuoden ajan, vaadittu oikeus myönnettiin kaikille, joilla oli siihen oikeus, eikä myöhemmin ole puututtu oikeuden sisältöön vaan sen käyttämiseen.

- 9 He mainitsevat myös, että mainittu oikeus liittyy kiinteästi tuomareiden ja syyttäjien perustuslailliseen asemaan, josta säädetään laissa, sillä kyse on korvauksesta, joka maksetaan palkkiona 20 vuoden yhtäjaksoisesta toiminnasta tuomarina tai syyttäjänä. Vastaava oikeus myönnetään tunnustuksena ammatillisesta lojaliteetista sekä niistä asemasta johtuvista uhrauksista, riskeistä, kielloista ja ristiriitaisuuksista, joihin tuomarien ja syyttäjien on uransa aikana alistuttava. Tältä osin he vetoavat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan määräyksiin ja ovat yhtä mieltä siitä, että unionin tuomioistuimelle on esitettävä ennakkoratkaisupyyntö.
- 10 Valituskirjelmässään valittajat toteavat, että päätös hylätä kanne enneaikaisesti esitettyä sen vuoksi, että sillä vaaditaan oikeuksia, joita ei ollut olemassa eläkeoikeuden syntymisajankohtana vaan jotka olivat olemassa lainsäädännössä aikaisempaan ajankohtana eivätkä olleet luonteeltaan saavutettuja oikeuksia, ei ole ainoastaan perusteeton ja lainvastainen vaan myös epälooginen, koska on mahdotonta väittää, että vaatimus, joka koskee oikeutta, jota ei enää ole olemassa, olisi enneaikainen. Lain nro 303/2004 81 §:n 1 momentissa tarkoitettua korvauksen myöntämisen keskeyttämistä koskeva toimenpide ei ole ennakoitavissa eikä sitä voida pitää ennakoitavana vain sen vuoksi, että sitä koskevilla myöhemmillä asetuksilla ei puututtu lainsäätäjän tunnustamaan oikeuden sisältöön, vaan ainoastaan lykättiin mainitun oikeuden käyttämistä.
- 11 Esillä olevassa asiassa lainsäädännön vakaus, varmuus ja johdonmukaisuus, joiden toteutuminen on hyvästä syystä toivottavaa, on jätetty huomiotta. Näin ollen Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa on rikottu. Myöhempien keskeytystä koskevien lainsäädäntötoimien perusteluissa viitataan lähinnä siihen, että jos ehdotettuja verotuksellisia ja talousarvioon liittyviä toimenpiteitä ei hyväksytä kiireellisessä menettelyssä, sillä on lisävaikutuksia yleisen konsolidoidun talousarvion alijäämään, mikä puolestaan heikentää merkittävästi julkisen talouden kestävyttä. Valtion talousarvion kestävyuden varmistamisen näkökulmasta oikeasuhteisuuden vaatimus edellyttää sitä, että käytetyt keinot on perusteltava riittävästi, mutta myös sitä, että valtio toimii oikea-aikaisesti, asianmukaisesti ja johdonmukaisesti.
- 12 Epävarmuus, oli kyse sitten lainsäädännöllisestä, hallinnollisesta tai viranomaisten soveltamaan käytäntöön liittyvästä epävarmuudesta, on tekijä, joka on otettava huomioon arvioitaessa valtion toimintaa oikeuksiin puuttumisen oikeasuhteisuus

edellytyksen osalta, jotta voidaan selvittää, miten ja missä määrin riidanalaisen puuttumisen kohteena olevan oikeuden käyttöä on rajoitettu.

- 13 Valittajat vetoavat myös syrjintään Romanian perustuslakituomioistuimen tuomareihin verrattuna ja toteavat, että eräät henkilöryhmät nauttivat etuoikeutetusta kohtelusta ilman objektiivista ja rationaalista perustetta, koska he eivät kärsineet riidanalaisen oikeuden soveltamisen keskeyttämisen seurauksista.
- 14 Korvaus myönnetään ainoastaan tuomarin tietyn ajanjakson kestäneen palvelussuhteen perusteella eikä sitä myönnettäessä oteta huomioon muita seikkoja. Asetuksen nro 83/2014, jossa säädetään vain yhdestä poikkeuksesta (tuomarin tai syyttäjän kuolemantapauksessa aviomiehelle/vaimolle ja huollettaville lapsille myönnettävä korvaus), tultua voimaan näyttää kuitenkin siltä, että lainsäätäjä on jopa muuttanut tästä palkkiosta säädettyä huomioon otettua tavoitetta ja muuttanut korvauksen työsuhteeseen liittyvän liitännäisoikeuden perhe-eläkkeeksi, vaikka ne ovat eri käsitteitä, joista säädetään oikeudellisesti eri tavoin.

#### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

- 15 Bukarestin ylioikeus katsoo, että lähtökohtana on pidettävä SEU 19 artiklan 1 kohtaa. Vastaavasti se viittaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan se, että tuomareille maksetaan palkkaa, joka vastaa heidän hoitamiensa tehtävien merkitystä, on tuomarien riippumattomuuteen erottamattomasti sisältyvä tae (tuomio 27.2.2018, C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, EU:C:2018:117, 30–37 ja 42–46 kohta).
- 16 Samoin kuin tuomiossa Associação Sindical dos Juizes Portugueses, käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat palkkojen alentamistoimet toteutettiin syistä, jotka liittyvät Romanian valtion talousarvion liiallisen alijäämän poistamisvaatimukseen ja Euroopan unionin myöntämään rahoitustukeen. Lisäksi useissa korvauksen maksamisen toistuvaa keskeyttämistä koskevien asetusten valmisteluasiakirjoissa todetaan nimenomaan, että niitä laadittaessa on otettu huomioon se, että mikäli näitä toimia ei toteuteta kiireellisesti, talousarvion alijäämä ylittää Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa määrätyn kolmen prosentin viitearvon suhteessa bruttokansantuotteeseen, jolloin komissio aloittaa liiallista alijäämää koskevan menettelyn – tästä johtuu unionin oikeuden merkityksellisyys esillä olevassa asiassa.
- 17 Tuomareiden ja syyttäjien asemasta annetun lain nro 3030/2022, joka on ollut voimassa 16.12.2022 alkaen, mukaan laki nro 303/2004 kumotaan kyseisen lain voimaantulopäivänä. Näin ollen on niin, että sen jälkeen kun lain nro 303/2004 81 §:n 1 momentin soveltaminen oli keskeytetty 2010–2022 väliseksi ajaksi, se kumottiin 16.12.2022.
- 18 Vaikka Romanian perustuslakituomioistuin on todennut, että eläkkeelle siirtymisen yhteydessä maksettava korvaus ei kuulu perusoikeuksiin ja että

lainsäätäjät voi siten vapaasti päättää sen myöntämisen sisällöstä, rajoituksista ja edellytyksistä ja säätää niiden vähentämisestä tai jopa lopettamisesta, tuomareiden (syyttäjien) tapauksessa ongelmana on kuitenkin heidän riippumattomuutensa loukkaaminen oikeuden pitkitetyn keskeyttämisen ja lopulta kumoamisen vuoksi.

- 19 Perustuslain 125 §:n mukaan Romanian presidentin nimittämiä tuomareita ei voida erottaa; nimitysehdotukset, tuomareiden ylentäminen ja siirtäminen sekä heihin kohdistuvat seuraamukset kuuluvat Consiliului Superior al Magistraturiiin (ylin tuomarineuvosto, Romania) toimivallan piiriin, ja tuomarin virka on yhteensopimaton kaikkien muiden julkisten tai yksityisten virkojen kanssa, lukuun ottamatta opetustehtäviä korkeakouluissa.
- 20 Sekä Romanian perustuslakituomioistuimen että muiden valtioiden perustuslakituomioistuinten oikeuskäytännössä on todettu, että tuomareiden ja syyttäjien taloudellinen vakaus on yksi tuomiovallan riippumattomuuden takeista.
- 21 Tuomiovallan riippumattomuuden periaate ei voi rajoittua pelkästään tuomareiden ja syyttäjien palkkaukseen (johon sisältyy sekä palkka että eläke), koska mainittu periaate edellyttää useita takeita, joihin kuuluvat tuomarien ja syyttäjien asema (pääsyaatimukset, nimitysmenettely, tuomarien ja syyttäjien nimitysmenettelyn avoimuuden varmistavat sekä ylennyksiä, palvelussuhteen keskeyttämistä ja päättämistä koskevat vankat suojatoimet), tuomareiden ja syyttäjien työpaikan vakaus ja heidän erottamattomuutensa, taloudelliset takeet, tuomareiden ja syyttäjien hallinnollinen riippumattomuus sekä tuomiovallan riippumattomuus suhteessa muuhun valtion toimivaltaan. Toisaalta tuomiovallan riippumattomuuteen sisältyy tuomareiden ja syyttäjien taloudellinen turva, joka edellyttää myös sosiaaliturvan takaamista. Tuomareiden ja syyttäjien taloudellinen vakaus (mukaan lukien asianmukainen palkka, joka vastaa heidän hoitamiensa tehtävien merkitystä) on yksi tuomiovallan riippumattomuuden takeista. SEU 19 artiklassa konkretisoituu SEU 2 artiklassa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen arvo. Tässä asiayhteydessä Bukarestin ylioikeuden kahdeksas jaosto katsoo, että sen on esitettävä ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle.