Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

16 kesäkuuta 2026 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – SEUT 325 artiklan 1 kohta – Tehokas oikeussuoja unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvilla aloilla – SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta – Julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvää vastuuta koskeva menettely – Jäsenvaltion kansallisen alueen osan itsenäisyyden tavoittelu – Kansallinen laki, jonka nojalla julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvää vastuuta koskevista teoista voidaan myöntää yleinen armahdus – Vastuun lakkaaminen kahden kuukauden enimmäismääräajan puitteissa syyttömyyttä tukevia perusteita ja todisteita arvioimatta sekä kaikkia menettelyn asianosaisia kuulematta – Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan ensimmäinen kohta – Pääasian käsittelyn lykkääminen kansallisessa tuomioistuimessa, joka esittää unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklaan perustuvan ennakkoratkaisupyynnön

Asiassa C-523/24,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunal de Cuentas (tilintarkastustuomioistuin, Espanja) on esittänyt 29.7.2024 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 30.7.2024, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC) ja

Ministerio Fiscal

vastaan

RAS,

AAT,

IGA,

ARMG,

ANMG,

NMF,

ARM,

LBC ym.,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

JTN,

JNB,

TPR,

OJV ym.,

MAB,

JMSI,

LPG,

CPO,

CPC,

ACO,

AMC,

ACJ ja

FGS,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti T. von Danwitz (esittelevä tuomari), jaostojen puheenjohtajat F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, M. Condinanzi ja F. Schalin sekä tuomarit S. Rodin, E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin, M. Gavalec, S. Gervasoni, N. Fenger ja R. Frendo,

julkisasiamies: D. Spielmann,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Carrasco Marco,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.7.2025 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC), edustajinaan J. R. Chapapría García de Otazo ja M. de Diego Martínez, abogados,

– Ministerio Fiscal (syyttäjälaitos, Espanja), asiamiehenään M. Martín-Granizo Santamaría, fiscal,

– RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF ja ARM, edustajinaan E. Centeno Ruiz, procurador, ja F. Homs Molist, abogado,

– LBC ym. ja JTN, edustajinaan E. Centeno Ruiz, procurador, ja M. Barnola Sarri, abogada,

– OJV ym., edustajinaan R. Blanco, procurador, ja M. Marsal Ferret, abogado,

– MAB, edustajanaan J. Cabré Trias, abogado,

– JMSI, edustajanaan I. Elbal Sánchez, abogada,

– LPG, CPC ja ACO, edustajanaan G. Boyé Tuset, abogado,

– AMC, edustajanaan J. Tornos Mas, abogado,

– ACJ, edustajinaan M. Campa Escudero ja C. Monguilod Agustí, abogados,

– Espanjan hallitus, asiamiehenään A. Gavela Llopis,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Valero, C. Urraca Caviedes ja M. Wasmeier,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.11.2025 pidetyssä istunnossa esittämät ratkaisuehdotukset,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee seuraavien säännösten ja määräysten tulkintaa: 1) Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL 1995, L 312, s. 1); 2) SEUT 267 ja SEUT 325 artikla sekä SEU 2 artikla, SEU 4 artiklan 3 kohta ja 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta; 3) Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan ensimmäinen kohta; 4) Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 20, 21 ja 47 artikla; 5) oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet; 6) Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 artikla.

2 Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty julkisten varojen hallinnoinnista vastuussa oleviin henkilöihin kohdistuvassa, julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvässä julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskevassa menettelyssä (jäljempänä julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskeva menettely), jonka ovat panneet vireille Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural -niminen kansalaisjärjestö (jäljempänä SCC) ja Ministerio Fiscal (syyttäjälaitos, Espanja), jossa vastaajina ovat RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF, ARM, LBC ym., JTN, JNB, TPR, OJV ym., MAB, JMSI, LPG, CPO, CPC, ACO, AMC, ACJ ja FGS sekä 35 Generalitat de Cataluñan (Katalonian aluehallinto, Espanja, jäljempänä Generalitat) hallintoelinten entistä jäsentä ja joka koskee vastaajien toimia julkisten varojen hoitamisessa tilivuosina 2011–2017 Katalonian itsenäisyyttä ajaneen liikkeen yhteydessä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin lainsäädäntö

EU-sopimus

3 SEU 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

”[Euroopan] 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 4 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään.

Jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen.

Jäsenvaltiot tukevat unionia sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.”

5 SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään seuraavaa:

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

EUT-sopimus

6 SEUT 267 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu:

a) perussopimusten tulkinnasta;

b) unionin toimielimen, elimen tai laitoksen säädöksen pätevyydestä ja tulkinnasta.

Jos tällainen kysymys tulee esille jäsenvaltion tuomioistuimessa, tämä tuomioistuin voi, jos se katsoo, että kysymys on ratkaistava, jotta se voi antaa päätöksen, pyytää Euroopan unionin tuomioistuinta ratkaisemaan sen.

_ _”

7 SEUT 325 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä, joilla on

ennaltaehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan suojan jäsenvaltioissa sekä unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa.

– –”

Perusoikeuskirja

8 Perusoikeuskirjan VI osastoon, jonka otsikko on ”Lainkäyttö”, sisältyy muun muassa 47 artikla, jonka otsikko on ”Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen” ja jonka sanamuoto on seuraava:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. – –

– –”

Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntö

9 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

”[SEUT] 267 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa jäsenvaltion tuomioistuin ilmoittaa unionin tuomioistuimelle päätöksestään, jolla se lykkää asian käsittelyä ja saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Unionin tuomioistuimen kirjaaja antaa sen jälkeen päätöksen tiedoksi asianosaisille, jäsenvaltioille, Euroopan parlamentille, [Euroopan unionin] neuvostolle, [Euroopan] komissiolle ja Euroopan keskuspankille sekä sille unionin toimielimelle, elimelle tai laitokselle, joka on hyväksynyt säädöksen, jonka pätevyys tai tulkinta on riidan kohteena.”

Asetus N:o 2988/95

10 Asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Väärinkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia.”

Espanjan oikeus

Perustuslaki

11 Espanjan perustuslain (Constitución española, jäljempänä perustuslaki) 136 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tribunal de Cuentas on ylin elin, joka tarkastaa valtion ja julkisen sektorin tilit ja varainhoidon.

Se vastaa toiminnastaan suoraan Cortes Generalesille [(Espanjan parlamentti)] ja tarkistaa valtion yleisiä tilejä Cortes Generalesin delegoinnin perusteella.

2. Valtion ja valtion julkisen sektorin yksiköiden tilit kuuluvat Tribunal de Cuentasin valvontaan ja toimitetaan sen tarkastettaviksi.

– –

3. Tribunal de Cuentasin jäsenet ovat samalla tavalla riippumattomia, erottamattomia ja esteellisiä kuin tuomarit.

4. Tribunal de Cuentasin kokoonpanosta, organisaatiosta ja tehtävistä säädetään orgaanisella lailla.”

LOTCU

12 Tribunal de Cuentasista 12.5.1982 annetun orgaanisen lain 2/1982 (Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas, jäljempänä LOTCU) (BOE nro 121, 21.5.1982, s. 13290) 5 §:ssä säädetään, että ”Tribunal de Cuentas toimii tehtävissään riippumattomasti ja oikeusjärjestystä noudattaen”.

13 LOTCU:n 15 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tribunal de Cuentasin toimivaltaan kuuluva tilintarkastusmenettely kohdistuu tileihin, joita valtion omaisuutta tai varoja vastaanottavien, valvovien, hoitavien, säilyttävien, käyttävien tai hyödyntävien henkilöiden on pidettävä.

2. Tilintarkastukseen liittyvä toimivalta käsittää julkiset varat sekä varainhoidon vakuudeksi annetut lisäsitoumukset.”

14 LOTCU:n 30 §:n 2 momentissa, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, säädetään seuraavaa:

”Tribunal de Cuentasin jäsenet ovat riippumattomia eikä heitä voi erottaa.”

15 LOTCU:n 33 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tribunal de Cuentasin jäseniin sovelletaan samoja pätemättömyyttä, yhteensopimattomuutta ja kieltoja koskevia perusteita kuin säädetään tuomarien osalta oikeuslaitoslaissa [(Ley orgánica del Poder Judicial)].”

16 LOTCU:n 36 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tribunal de Cuentasin presidentti tai jäsen voidaan vapauttaa tehtävistään vain toimikauden päättyessä tai jos Espanjan parlamentti hyväksyy tehtävistä eroamisen tai jos sovelletaan pätemättömyyttä, yhteensopimattomuutta ja kieltoja koskevia perusteita tai jos hän laiminlyö vakavalla tavalla tehtäviinsä kuuluvat velvoitteet.”

LFTCU

17 Tribunal de Cuentasin toiminnasta 5.4.1988 annetun lain 7/1988 (Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, jäljempänä LFTCU) (BOE nro 84, 7.4.1988, s. 10459) 24 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tribunal de Cuentasin jäsenet hoitavat tehtäviään niihin kuuluvien puolueettomuuden ja arvokkuuden periaatteiden mukaisesti, varmistavat tutkittavakseen annettujen asioiden huolellisen ja tehokkaan käsittelyn, osallistuvat kaikkiin täysistuntoihin ja jaostojen kokouksiin, joihin heidät kutsutaan, eikä heitä vastaan voida ryhtyä toimiin sellaisten lausuntojen osalta, joita he antavat tehtäviä hoitaessaan.

Presidentin ja jäsenten on jäävättävä itsensä kaikista asioista, jotka koskevat yksikköjä, joissa he ovat toimineet johtamiseen, neuvonantoon tai hallintoon liittyvissä tehtävissä tai joihin heillä on ollut jonkinlainen intressi joko suoraan taikka perheenjäsentensä tai puolisoidensa perheenjäsenten toiseen polveen asti kautta.”

18 LFTCU:n 60 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tilintarkastuselimet antavat ratkaisunsa osapuolten esittämien vaatimusten ja väitteiden asettamissa rajoissa.

2. Jos tällainen elin kuitenkin katsoo ratkaisun antamisajankohtana, etteivät osapuolet ole välttämättä arvioineet asianmukaisesti sen tutkittavaksi saatettua kysymystä sen takia, että muut perusteet voivat olla joko perusteena tai esteenä julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvää vastuuta koskevalle vaatimukselle, kyseinen elin ilmoittaa tästä osapuolille määräyksellä, jossa se esittää näkemyksensä – ilmoittaen samalla, ettei tämä näkemys rajoita lopullista ratkaisua – ja asettaa osapuolille yhteisen, korkeintaan kymmenen päivän pituisen määräajan väitteiden esittämiseksi ja lykkää tarvittaessa ratkaisun antamiselle asetettua määräaikaa.”

LOA

19 Yleisestä armahduksesta Katalonian institutionaalista, poliittista ja yhteiskunnallista normalisoitumista varten 10.6.2024 annetun orgaanisen lain 1/2024 (Ley Orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña) (BOE nro 141, 11.6.2024, s. 67764; jäljempänä LOA) johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

”I

– –

Euroopan unionin oikeudessa yleinen armahdus tunnustetaan yleisesti. – –

Niinpä Euroopan unionin tuomioistuin on [29.4.2021 antamassaan tuomiossa X (Eurooppalainen pidätysmääräys – Ne bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339)] paitsi tunnustanut yleisen armahduksen mahdollisuuden myös todennut, että yleisen armahduksen tarkoituksena on, että teoilta, joita se koskee, poistuu niiden rangaistavuus, mistä seuraa, ettei rikoksesta enää voida nostaa syytettä, ja jos langettava tuomio on jo annettu, sen täytäntöönpano lopetetaan, mikä merkitsee siis lähtökohtaisesti sitä, että määrättyä rangaistusta ei voida enää panna täytäntöön. Sittemmin unionin tuomioistuin on [16.12.2021 antamassaan tuomiossa AB ym. (Armahduksen kumoaminen) (C-203/20, EU:C:2021:1016)] vahvistanut, että rikosoikeudellinen menettely voidaan päättää ja rangaistuksen täytäntöönpano lopettaa lainsäädäntömenettelyssä myönnetyn yleisen armahduksen johdosta annetulla tuomioistuinratkaisulla.

Samoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tunnustanut yleisen armahduksen pätevyyden ja poliittisen tarkoituksenmukaisuuden ja asettanut sen myöntämisen rajoitukseksi vakavat ihmisoikeusloukkaukset, koska ne ovat tekoja, joiden osalta valtiot eivät voi vapautua velvollisuudestaan nostaa syytteet ja määrätä niistä seuraamuksia (erityisesti [Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 27.5.2014, Marguš v. Kroatia (CE:ECHR:2014:0527JUD 000445510)]).

Sekä Euroopan neuvosto että Demokratiaa oikeusteitse -komissio (ns. Venetsian komissio) ovat niin ikään antaneet selvennyksiä yleisen armahduksen kaltaisten toimenpiteiden pätevyydestä ja niiden yhteensopivuudesta tuomioistuinratkaisujen kanssa sekä suosituksessa CM/Rec 7 (2010) 12 että 8. ja 9.3.2013 pidetyssä täysistunnossa annetussa lausunnossa nro 710/2012 [CDL-AD(2013)009].

– –

V

– –

Toisaalta lain, jolla tietyssä asiayhteydessä tapahtuneet teot jätetään yleisen edun nimissä voimassa olevien oikeussääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, poikkeusluonteisuudesta on seurattava, että ne tuomioistuimet, joissa tämän lain antamisajankohtana on vireillä sitä koskeva menettely, päättävät välittömästi määräämänsä oikeuksia rajoittavat toimenpiteet, vaikka asian käsittelyä olisi lykätty. Oikeuksien ja vapauksien käyttöä rajoitettaessa on nimittäin aina kunnioitettava [Euroopan ihmisoikeussopimuksessa], [perusoikeuskirjassa] ja [Espanjan perustuslaissa] vahvistettuja vaatimuksia, jotta varmistetaan, että näillä oikeuksien ja vapauksien rajoituksilla on vankka oikeusperusta.

Tämä vastaa järjestelmää, joka on otettu käyttöön perustuslain 163 §:ssä tarkoitettua perustuslainmukaisuutta koskevaa kysymystä sekä [SEUT] 267 artiklassa tarkoitettua ennakkoratkaisupyyntöä varten. On lisäksi muistettava, että näiden säännösten alaan kuuluvien mekanismien mahdollinen soveltaminen ei vaikuta lakien pätevyyteen tai tehokkuuteen.

– –

Yhteenvetona voidaan todeta, että tällä lailla pyritään lisäämään oikeusvarmuutta ja laillisuusperiaatteen kunnioittamista sekä luomaan oikeudellinen kehys perusoikeuksien puolueettomalle suojaamiselle ottaen huomioon Venetsian komission antamat suositukset;

kyseinen komissio korosti vuoden 2013 lausunnossaan, miten tärkeää on säilyttää selkeä ero lainsäätäjän ja tuomiovallan välillä yleisen armahduksen täytäntöönpanon yhteydessä takaamalla tuomiovallan autonomia ja demokratian periaatteet.

VI

– –

Kuten [Venetsian komissio] on tuonut esille 11.3.2013 antamassaan lausunnossa, joka hyväksyttiin sen 94. täysistunnossa, tällainen lähestymistapa on välttämätön, joskin se on abstrakti, koska siihen ei liity missään tapauksessa niiden tosiseikkojen olemassaolon arviointia, jotka voivat kuulua kuhunkin näistä poikkeuksista. Lainsäädäntövallan käyttäjän on siten määritettävä yleisen armahduksen myöntämisen edellytykset, ja tuomiovallan käyttäjän on määritettävä yksittäiset henkilöt, jotka kuuluvat lainsäätäjän määrittelemään soveltamisalaan.

– –

Venetsian komission antaman ohjeistuksen mukaisesti teot, joista yleinen armahdus voidaan myöntää, on määritelty täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti, jotta taataan oikeusvarmuus ja yhdenvertaisuus lain edessä. Tällainen täsmällisyys on ratkaisevan tärkeää erityisesti silloin, kun kyse on julkisten varojen väärinkäytöstä, ja sen avulla voidaan erottaa selkeästi toisistaan rikokset, joista armahdus voidaan myöntää, ja korruptiorikokset, joihin kyseistä toimenpidettä ei voida soveltaa.

– –”

20 LOA:n 1 §:ssä, jonka otsikko on ”Asiallinen soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. ”Myönnetään yleinen armahdus seuraavista toimista, joista aiheutuu rikosoikeudellinen tai hallinnollinen vastuu taikka julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvä vastuu ja jotka on tehty Kataloniassa 9.11.2014 ja 1.10.2017 järjestettyjen kansanäänestysten yhteydessä, sekä niiden valmistelusta tai niiden seurauksista, sillä edellytyksellä, että toimet on suoritettu 1.11.2011–13.11.2023, samoin kuin seuraavista toimista, jotka on toteutettu kyseisellä aikavälillä niin sanottujen Katalonian itsenäistymispyrkimysten yhteydessä, vaikka ne eivät liittyisi edellä mainittuihin kansanäänestyksiin tai ne olisi toteutettu kansanäänestysten jälkeen:

a) toimet, jotka on toteutettu aikomuksena vaatia tai edistää Katalonian irtaantumista tai itsenäistymistä tai toteuttaa se, sekä toimet, joilla on edistetty näiden tavoitteiden saavuttamista

– –

Näihin sisältyvät myös ne toimet, jotka on toteutettu henkilökohtaisesti tai institutionaalisella tasolla tarkoituksena jakaa tietoa itsenäistymiseen tähtäävästä hankkeesta, kerätä tietoja ja kuulla vastaavista kokemuksista tai saada muut julkisyhteisöt tai yksityiset toimijat tukemaan Katalonian itsenäistymisen saavuttamista.

Näihin kuuluvat myös toimet, jotka liittyvät suoraan tai epäsuorasti Kataloniassa toteutettuihin itsenäistymispyrkimyksiin tai itsenäisyyspyrkimysten yhteydessä toimineisiin itsenäisyyttä ajavan liikkeen johtohenkilöihin ja joita on toteuttanut jokainen, joka on ilmeisellä tai toteen näytetyllä tavalla avustanut henkilöitä, jotka ovat vastuussa tämän momentin ensimmäisessä

kohdassa tarkoitetuista toimista, tai tehnyt näiden henkilöiden kanssa yhteistyötä taikka jollain tavalla neuvonut, edustanut, suojellut tai turvannut näitä henkilöitä taikka kerännyt tietoja tässä tarkoituksessa.

b) toimet, joiden toteuttamisen tarkoituksena on ollut kutsua kokoon tai saada järjestettyä Kataloniassa 9.11.2014 ja 1.10.2017 pidetyt kansanäänestykset sekä mainostaa näitä kansanäänestyksiä ilman, että asianomaisilla henkilöillä oli tähän toimivaltaa, taikka kansanäänestykset, joiden kokoon kutsuminen tai järjestäminen on todettu laittomaksi, sekä toimet, joilla on edistetty näiden kansanäänestysten toteuttamista

– –

c) kaikenlainen tottelemattomuus, yleisen järjestyksen häirintä, hyökkäys viranomaista, sen edustajia ja virkamiehiä vastaan tai kapinointi, jonka tavoitteena on ollut tämän momentin b kohdassa tarkoitettujen kansanäänestysten toteutuminen, ja niiden seuraukset sekä mitkä tahansa muut rikokseksi katsottavat toimet, joilla on ollut sama tarkoitus

Joka tapauksessa näihin luetaan mukaan – – kaikenlaiset muut toimet, joilla viranomaiset tai virkamiehet ovat hyväksyneet tai panneet täytäntöön lakeja, säännöksiä tai päätöksiä ja joiden tarkoituksena on ollut tämän pykälän b kohdassa tarkoitettujen kansanäänestysten järjestämisen helpottaminen, edesauttaminen ja toteutuminen.

– –

2. Rikosoikeudellisen tai hallinnollisen vastuun taikka julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvän vastuun aiheuttavista toimista, joista myönnetään yleinen armahdus tämän pykälän 1 momentin nojalla, myönnetään tämä yleinen armahdus riippumatta siitä, mikä on niiden toteuttamisen vaihe, mukaan lukien valmistelutoimet, ja tekijyyden ja osallisuuden muodosta.

– –”

21 LOA:n 2 §:ssä, jonka otsikko on ”Poissulkemiset”, säädetään seuraavaa:

”Edellä 1 §:ssä säädetyn yleisen armahduksen soveltamisen ulkopuolelle jäävät joka tapauksessa seuraavat:

– –

e) teot, joita pidetään rikkomisena, joka vaikuttaa Euroopan unionin taloudellisiin etuihin.”

22 LOA:n 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tämän lain nojalla julistettu yleinen armahdus johtaa rikosoikeudellisen tai hallinnollisen vastuun taikka julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvän vastuun lakkaamiseen tässä osastossa vahvistetuin edellytyksin.”

23 LOA:n 8 §:n, jonka otsikko on ”Siviilioikeudelliseen vastuuseen ja julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvään vastuuseen kohdistuvat vaikutukset”, 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tutkintavaiheessa tai ensimmäisessä asteessa määrätyt turvaamistoimet – – kumotaan.”

24 LOA:n 10 §:ssä, jonka otsikko on ”Ensisijainen ja kiireellinen käsittely”, säädetään seuraavaa:

”Yleisen armahduksen soveltaminen on kaikissa tapauksissa tässä laissa nimettyjen tuomioistuinten, hallintoelinten tai tilintarkastuselinten tehtävä, ja nämä antavat asiaa koskevat ratkaisunsa ensisijaisessa ja kiireellisessä menettelyssä tämän lain mukaisesti riippumatta siitä, missä vaiheessa asianomainen hallinnollinen menettely, tuomioistuinmenettely tai tilintarkastusmenettely on.

Ratkaisut annetaan viimeistään kahden kuukauden kuluessa, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta myöhempiin oikeussuojakeinoihin, joilla ei ole lykkääviä vaikutuksia.”

25 LOA:n 13 §:n, jonka otsikko on ”Julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvää vastuuta koskeva menettely”, 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos Tribunal de Cuentasissa on vireillä julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvää vastuuta koskeva asia ensimmäisessä tai toisessa asteessa, sen toimivaltaiset elimet antavat Ministerio Fiscalia ja armahduksen soveltamisalaan kuuluviin tekoihin liittyneiden julkisten varojen menetyksestä vahinkoa kärsineitä julkisen sektorin yhteisöjä kuultuaan ratkaisun, jolla julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvää vastuuta koskevien vaatimusten vastaajina olevat luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt vapautetaan vastuusta, edellyttäen, etteivät vahinkoa kärsineet julkisyhteisöt sitä vastusta.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

26 SCC nosti 17.2.2022 ja Ministerio Fiscal 13.4.2022 ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa eli Tribunal de Cuentasissa kanteet, joissa vaadittiin toteamaan julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskevassa menettelyssä, että Generalitatin hallinnoimille julkisille varoille oli aiheutunut vahinkoa, josta pääasian vastaajat ovat suoraan vastuussa julkisten varojen väärinkäytön perusteella. SCC ja Ministerio Fiscal vaativat tältä osin, että pääasian vastaajat maksavat takaisin Generalitatin talousarvioon kanteissa mainitut summat, joiden määrä perustuu kunkin vastaajan osuuteen kyseisille varoille aiheutuneeseen vahinkoon johtaneista toimista.

27 SCC:n arvion mukaan vahinko oli suuruudeltaan 5 309 807,02 euroa ja Ministerio Fiscalin arvion mukaan 3 429 342,43 euroa.

28 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että sekä SCC:n että Ministerio Fiscalin mukaan vahinko oli aiheutunut tietyistä kuluista, jotka voitiin jakaa kahteen eri kategoriaan seuraavasti: kulut, jotka liittyivät Katalonian itsenäistymistä koskevaan, 1.10.2017 pidettyyn laittomaan kansanäänestykseen, ja kulut, jotka aiheutuivat Generalitatin vuosina 2011–2017 kehittämästä ulkoisesta toiminnasta, jolla pyrittiin edistämään Katalonian itsenäistymistä kansainvälisesti kyseisinä vuosina.

29 Tarkemmin sanottuna kansanäänestyksen järjestämisestä aiheutuneisiin menoihin kuuluvat lähinnä seuraavat menoerät: ensiksikin sellaisten ohjelmistojen ja sovellusten hankintakustannukset, joilla voitiin ohjata vapaaehtoisten osallistumista kansanäänestyksen järjestelyihin; toiseksi mainoskulut; kolmanneksi ulkomailla asuvien äänioikeutettujen rekisterin perustamiskustannukset; neljänneksi ulkomainontaan liittyneet kulut; viidenneksi kansanäänestyksen järjestämiseen tarvittujen materiaalien (äänestyslipukkeet, luettelo äänioikeutetuista, vaalilautakuntien jäsenten kutsuminen) hankintakustannukset; kuudenneksi julkisten tilojen käyttämisestä kansanäänestykseen aiheutuneet menot; seitsemänneksi

Generalitatin imagoa ulkomailla edistäneet kampanjat; kahdeksanneksi Euroopan parlamentin jäsenten kutsumisesta vierailulle Kataloniaan kansanäänestystä edeltävinä päivinä aiheutuneet kustannukset ja yhdeksänneksi asiantuntijoiden ja kansainvälisten vaalitarkkailijoiden palkkaamisesta aiheutuneet kustannukset.

30 Generalitatin ulkoisen toiminnan kehittämisestä vuosina 2011–2017 aiheutuneisiin menoihin kuuluvat lähinnä seuraavat menoerät: ensiksikin Secretaría d'Acció Exterior i Unió European (Generalitatin ulkoisista toimista ja Euroopan unionin asioista vastaava sihteeristö, Espanja) menot, kun tilattiin selvitykset kansainvälisistä sopimuksista, joiden sopimuspuolena Espanjan kuningaskunta on; toiseksi useille Generalitatin valtuuskunnille ulkomailla aiheutuneet menot ja kolmanneksi Consejo de Diplomacia Pública de Cataluñalle (Katalonian diplomatianeuvosto, Espanja) itsenäistymisprosessin edistämisestä aiheutuneet menot.

31 Julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskevan menettelyn tutkintavaiheessa määrättiin turvaamistoimia, jotka muodostuivat 4 146 274,97 euron vakuudesta, joka koski vastuuta laittoman kansanäänestyksen järjestämisestä aiheutuneisiin menoihin liittyneistä teoista, ja 5 422 411,10 euron pankkitakauksesta, joka koski vastuuta Generalitatin ulkoisen toiminnan harjoittamiseen vuosina 2011–2017 käytettyihin menoihin liittyneistä teoista.

32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoitti 29.5.2024 annetulla menettelymääräyksellä, että suullinen vaihe oli päättänyt ja asia siirtynyt päätösharkintaan.

33 LOA:n, joka tuli voimaan 11.6.2024, 3 §:ssä säädetään, että tämän lain nojalla julistettu yleinen armahdus johtaa rikosoikeudellisen tai hallinnollisen vastuun taikka julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvän vastuun lakkaamiseen kyseisessä laissa asetetuin edellytyksin.

34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin, että sen asiana on tutkia, täyttyvätkö LOA:ssa asetetut edellytykset pääasian tosiseikkojen osalta. Se epäilee kuitenkin kyseisen lain yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa.

35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa ensinnäkin, että LOA:n 2 §:n e kohdassa tarkoitettujen ”tekojen, joita pidetään rikkomisena, joka vaikuttaa Euroopan unionin taloudellisiin etuihin”, sulkeminen LOA:n soveltamisalan ulkopuolelle merkitsee, että teoista, joita ei pidetä luonteeltaan rikkomisena mutta jotka vaikuttavat unionin taloudellisiin etuihin, kuten LOA:n 1 § :n 1 momentin a–c kohdassa, luettuina yhdessä saman pykälän 2 momentin kanssa, tarkoitetut julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvää vastuuta koskevat teot, voidaan myöntää yleinen armahdus. Yleinen armahdus voisi siten olla tältä osin ristiriidassa sen laajan tulkinnan kanssa, jonka unionin tuomioistuin on antanut unionin taloudellisten etujen suojaamisesta.

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lisää, että LOA:n 1 §:n 1 momentin a–c kohdan säännökset, luettuina yhdessä saman pykälän 2 momentin ja LOA:n 2 §:n e kohdan kanssa, ovat myös omiaan loukkaamaan SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettua vilpittömän yhteistyön periaatetta, sillä ne saattaisivat johtaa vastuun lakkaamiseen ja siten immuniteettiin Generalitatin julkisen pääoman laittomaan hallinnointiin liittyvän julkisten varojen väärinkäytön osalta. Koska yksi unionin oikeuden päätavoitteista on estää se, että rangaistus petoksesta ja korruptiosta jätettäisiin määräämättä, ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on vaikeuksia sovittaa yhteen kyseisen tavoitteen tehokkuus kyseisten LOA:n säännösten kanssa.

37 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin väittää, että LOA:n 10 §:ssä säädetään kyseisten asioiden käsittelystä etusijaisesti ja yksinkertaistetussa menettelyssä, jossa ratkaisu on annettava kahden kuukauden pakottavassa määräajassa, ja ratkaisuun voidaan hakea muutosta vain ilman lykkäävää vaikutusta. Kyseisen tuomioistuimen mukaan tällainen säännös voi olla perusoikeuskirjan 47 artiklan vastainen siltä osin kuin kyseinen määräaika ei välttämättä mahdollista selvittämistoimia sen määrittämiseksi, täyttyvätkö LOA:ssa säädetyt edellytykset.

38 Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin väittää, että LOA:n 13 §:n 3 momentin loppuosassa edellytetään, että lopullinen päätös julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvän vastuun lakkaamisesta voidaan tehdä vain siinä tapauksessa, etteivät ne julkisen sektorin yhteisöt, joille on aiheutunut vahinkoa, vastusta sitä, mutta siinä ei kuitenkaan säädetä mekanismista sellaisia tilanteita varten, joissa julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskevan menettelyn vireille panneet osapuolet ilmaisisivat vastustavansa tällaista päätöstä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii näin ollen, noudattaako kyseinen sääntö periaatetta, jonka mukaan on torjuttava tehokkaasti ja ennaltaehkäisevästi petoksia ja muuta sellaista laitonta toimintaa, joka vaikuttaa unionin taloudellisiin etuihin.

39 Neljänneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että LOA:n 1 §:n 1 momentin a–c kohdan säännökset, luettuina yhdessä saman lain 1 §:n 2–4 momentin ja 2 §:n e kohdan kanssa, ovat omiaan loukkaamaan oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita kyseisen lain soveltamisalan epämääräisyyden vuoksi.

40 Viidenneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin väittää, että oikeusvarmuuden periaatteen noudattamatta jättäminen voisi johtaa perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa ja SEU 2 artiklassa määrättyjen yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon periaatteiden loukkaamiseen.

41 Kuudenneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee LOA:n 8 §:n 3 momentin – jossa säädetään, että kansallisessa lainsäädännössä unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi säädetyt turvaamistoimet on kumottava – yhteensopivuutta oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden ja tehokkaan oikeussuojan periaatteen kanssa.

42 Seitsemänneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että LOA:n 13 §:n 3 momentti, jossa säädetään julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvästä vastuusta vapauttamisesta tuomioistuimen ensimmäisen asteen menettelyssä kaikkia osapuolia kuulematta, on omiaan rajoittamaan kaikille menettelyn osapuolille kuuluvaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mahdollisuutta käyttää tuomiovaltaa.

43 Kahdeksanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, haittaavatko LOA:n 8 §:n 3 momentin, 10 §:n ja 13 §:n 3 momentin säännökset, luettuina yhdessä saman lain johdanto-osan kanssa, SEUT 267 artiklassa ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun ennakkoratkaisumenettelyn tehokkuutta.

44 Tässä tilanteessa Tribunal de Cuentas päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Onko – – asetusta N:o 2988/95 ja SEUT 325 artiklaa (periaate, jonka mukaan on taisteltava tehokkaasti ja ennaltaehkäisevästi petollista menettelyä ja muuta sellaista laitonta toimintaa vastaan, joka vaikuttaa unionin taloudellisiin etuihin) sekä SEU 4 artiklan 3 kohtaa (vilpittömän yhteistyön periaate) tulkittava siten, että julkisten varojen väärinkäyttöön

liittyvän vastuun lakkaaminen, josta säädetään LOA:n seuraavissa säännöksissä: 1 §:n 1 momentin [a–c] alakohta sekä 1 §:n [2–4] momentti ja 2 §:n e [kohta], ei sovi yhteen niiden kanssa, kun otetaan huomioon, että oletetut vastuut, joihin vedotaan tässä [julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskevassa menettelyssä], merkitsevät vaikuttamista EU:n taloudellisiin etuihin sekä i) siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin tulkitsisi suppeasti käsitettä Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen (jolloin se sisältäisi ainoastaan laittomat hallintotoimet, joita toteutetaan unionin julkisista varoista), että ii) siinä tapauksessa, että se tulkitsisi laajasti kyseistä käsitettä (jolloin se sisältäisi myös laittomat hallintotoimet, joita toteutetaan jäsenvaltion julkisista varoista mutta jotka aiheuttavat tai saattavat aiheuttaa vahinkoa unionin talousarviolle)?

2) Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin tulkitsisi suppeasti käsitettä Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen, pitäisikö SEU 2 artiklaa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa sekä perusoikeuskirjan 47 artiklaa tulkita siten, että LOA:n 10 § ei sovi yhteen niiden kanssa siltä osin kuin tässä säännöksessä ratkaisun antamiselle vahvistettu kahden kuukauden ehdoton määräaika olisi vastoin jokaisen ihmisen oikeutta siihen, että tuomio annetaan asianmukaisin takein kohtuullisessa määräajassa, sillä se merkitsee tuomioistuimeen kohdistuvaa ulkoista painetta siinä tapauksessa, että ennen LOA:n soveltamista koskevan ratkaisun antamista nyt käsiteltävässä [julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskevassa menettelyssä] pitäisi toteuttaa jonkinlainen asian selvittämistoimi, joka koskisi kantajien kirjelmissä mainittuihin menoihin käytettyjen julkisten varojen alkuperän (kansallinen talousarvio tai unionin talousarvio) tai käyttötarkoituksen (Katalonian itsenäistymisen edistäminen Espanjan ulkopuolella tilivuosina 2011–2017) perusteltavuutta?

3) Onko SEUT 325 artiklaa ja asetusta N:o 2988/95, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan ja [Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen] 6 artiklan kanssa, tulkittava siten, että LOA:n 13 §:n 3 momentin loppuosan säännös ei sovi yhteen niiden kanssa, kun otetaan huomioon, että kyseiseen säännökseen ei sisälly minkäänlaista järjestelyä (menettelyä, välitoimea jne.) sen tapauksen varalta, että osapuolet, jotka ovat nostaneet julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvää vastuuta koskevan kanteen (tässä [takaisinmaksuvelvollisuutta koskevassa menettelyssä] SCC ja valtiovarainministeriö), voivat vastustaa vapauttamista vastuusta tuomioistuimen ensimmäisen asteen menettelyssä, vaan siinä vaaditaan ainoastaan, että vahinkoa kärsineet julkisen sektorin yhteisöt eivät ole esittäneet vastustusta (käsiteltävässä asiassa [Generalitat], joka ei myöskään nostanut julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvää vastuuta koskevaa kannetta eikä siis ole osapuoli)?

4) Onko tilannetta tulkittava siten, että LOA:n 1 §:n 1 momentin [a–c] kohta, luettuina yhdessä 1 §:n [2–4] momentin kanssa, eivät sovi yhteen oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden kanssa, luettuina yhdessä SEUT 325 artiklan ja asetuksen N:o 2988/1995 kanssa, koska LOA:n aineellinen, henkilöllinen ja ajallinen soveltamisala on epäselvä ja epätäsmällinen, mikä saattaisi johtaa siihen, että tässä julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskevassa menettelyssä – – tämä tilintarkastustuomioistuin toteaa unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavista toimista, jotka eivät todellisuudessa kuulu LOA:n soveltamisalaan, johtuvien tilivelvollisuuksien lakanneen?

5) Onko perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklaa tulkittava siten, että LOA:n 1 §:n 1 momentin [a–c] kohta, luettuina yhdessä 1 §:n [2–4] momentin ja LOA:n johdanto-osan kanssa, eivät sovi yhteen niiden kanssa, koska edellä mainittu [kyseisen lain] soveltamisalan määritelmän epäselvyys ja epätäsmällisyys, joka saattaa johtaa julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvän vastuun epäasianmukaiseen lakkaamiseen, voi myös aiheuttaa syrjintää tai

epäyhdenvertaisuutta sellaisten henkilöiden kannalta, jotka on tuomittu vastuullisiksi muissa erilaisissa julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskevissa menettelyissä, jotka liittyivät tekoihin, jotka on suoritettu samalla maantieteellisellä alueella (Katalonian itsehallintoalue) ja [mainitun lain] ajalliseen soveltamisalaan sisältyvän ajanjakson aikana?

6) Onko SEU 2 artiklaa, SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa ja perusoikeuskirjan 47 artiklaa tulkittava siten, että LOA:n 8 §:n 3 momentti ei sovi yhteen niiden kanssa, kun siinä säädetään turvaamistoimien yksipuolisesta ja pakottavasta kumoamisesta ilman, että tuomioistuimelle jätetään mitään harkintavaltaa, toisin kuin muissa julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskevissa menettelyissä, joissa [LFTCU:n] perusteella sovelletaan turvaamistoimia koskevia [7.1.2000 annetun siviiliprosessilain 1/2000 (Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil; BOE nro 7, 8.1.2000, s. 575)] yleisiä säännöksiä?

7) Onko SEU 2 artiklaa, SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa tulkittava siten, että LOA:n 13 § :n 3 momentti (vapauttaminen julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvästä vastuusta tuomioistuimen ensimmäisen asteen menettelyssä) ei sovi yhteen niiden kanssa, koska kyseisessä säännöksessä ei säädetä julkista toimijaa koskevasta edeltävästä suullisesta käsittelystä (siitä huolimatta, että sillä on lain nojalla aktiivilegitimaatio julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvää vastuuta koskevassa menettelyssä) eikä jätetä tuomioistuimelle mahdollisuutta antaa ratkaisu tapauksissa, joissa vastaaja on väittänyt, ettei hän ole osallistunut tekoihin, joista häntä syytetään, kun otetaan huomioon, että tässä julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskevassa menettelyssä – – on asianosaisena julkinen toimija toisena kantajana ja että jotkut vastaajista ovat väittäneet, etteivät he ole osallistuneet tekoihin?

8) Onko SEU 2 artiklaa, SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa ja perusoikeuskirjan 47 artiklaa, luettuina konkreettisesti yhdessä SEUT 267 artiklan ja [Euroopan] unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että ennakkoratkaisupyynnön esittämisen lykkäävä vaikutus ja unionin tuomioistuimen lopullisen ratkaisun tehokkuus ovat esteenä LOA:n 8 §:n 3 momentille, 10 §:lle ja 13 §:n 3 momentille, luettuina yhdessä LOA:n johdanto-osan kanssa (ks. V luku, 10 ja 11 perustelukappale), kun niissä säädetään LOA:n ehdottomasta soveltamisesta ja viedään tehokas vaikutus esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen annettavalta vastaukselta sekä loukataan siten unionin oikeuden ensisijaisuuden ja välittömän vaikutuksen periaatteita?”

Unionin tuomioistuimen toimivalta

45 Ministerio Fiscal sekä RAS, JTN, ANMG, AAT, NMF, IGA, ARM ja ARMG väittävät kirjallisissa huomautuksissaan lähinnä, ettei unionin oikeudessa säädetä yleisestä armahduksesta, minkä takia unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa ratkaista ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiä.

46 Tässä yhteydessä on todettava, että vaikka yleisen armahduksen myöntäminen ja kumoaminen kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2021, AB ym. (Yleisen armahduksen kumoaminen), C-203/20, EU:C:2021:1016, 40 kohta), jäsenvaltioiden on kuitenkin kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden nojalla kuuluvia

velvoitteita (ks. vastaavasti tuomio 24.7.2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 25.2.2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku ja Adoreikė, C-146/23 ja C-374/23, EU:C:2025:109, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

47 Kuten ilmenee ennakkoratkaisupyynnöstä, ennakkoratkaisukysymykset koskevat unionin oikeuden säännösten ja määräysten, joilla asetetaan velvoitteita jäsenvaltioille, eli yhtäältä 267 artiklan ja 325 artiklan sekä SEU 2 artiklan, 4 artiklan 3 kohdan ja 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja toisaalta asetuksen N:o 2988/95 tulkintaa, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voisi arvioida LOA:n yhteensopivuutta kyseisten unionin oikeuden säännösten ja määräysten kanssa.

48 Sanotun vaikuttamatta ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamiseen unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti toimivalta tulkita kyseisiä säännöksiä ja määräyksiä SEUT 267 artiklan nojalla esitetyn ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä.

49 Erityisesti SEU 19 artiklan osalta pääasian vastaajat sekä Espanjan hallitus kuitenkin väittävät, ettei kyseisen artiklan tulkinnasta esitetyissä kysymyksissä ole kyse unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta.

50 Tältä osin on muistutettava, että SEU 19 artiklan, jossa SEU 2 artiklassa vahvistettu oikeusvaltiota koskeva arvo konkretisoituu (tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 32 kohta ja tuomio 5.6.2023, komissio v. Puola (Tuomareiden riippumattomuus ja yksityiselämä), C-204/21, EU:C:2023:442, 69 kohta), 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että 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 tuomioistuinvalvonta kyseisillä aloilla (tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 34 kohta; tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 32 kohta ja tuomio 11.7.2024, Hann-Invest ym., C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, EU:C:2024:59, 34 kohta).

51 SEU 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta on lisäksi todettava, että tässä määräyksessä on kyse ”unionin oikeuteen kuuluvista aloista” riippumatta siitä, missä olosuhteissa jäsenvaltiot soveltavat tätä oikeutta (tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 29 kohta; tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 33 kohta ja tuomio 11.7.2024, Hann-Invest ym., C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, EU:C:2024:59, 35 kohta).

52 Tätä määräystä on siis tarkoitus soveltaa aineelliselta kannalta kaikkiin kansallisiin tuomareihin tai tuomioistuimiin, jotka saattavat lausua kysymyksistä, jotka koskevat unionin oikeuden tulkintaa tai soveltamista ja jotka luetaan siten kyseisessä määräyksessä tarkoitettuihin unionin oikeuteen kuuluviin aloihin (ks. vastaavasti tuomio 25.2.2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku ja Adoreikė, C-146/23 ja C-374/23, EU:C:2025:109, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 Kuten ilmenee tämän tuomion 35 kohdasta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo käsiteltävässä asiassa yhtäältä, että LOA:n säännösten mukaisesti teoista, joita ei pidetä rikkomisena mutta jotka vaikuttavat unionin taloudellisiin etuihin, voidaan myöntää yleinen armahdus. Tämän olettaman valossa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko tällainen tulkinta yhteensopiva sen laajan tulkinnan kanssa, jonka unionin tuomioistuin on antanut unionin taloudellisten etujen suojaamisen käsitteestä.

54 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on toisaalta tarkistettava LOA:n 2 §:n e kohdan mukaisesti siltä varalta, että yleistä armahdusta sovelletaan LOA:n 1 §:n nojalla, onko kyseisiä tekoja pidettävä rikkomisena, joka vaikuttaa unionin taloudellisiin etuihin SEUT 325 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

55 Tästä seuraa, että Tribunal de Cuentasin on LOA:ssa määritellyn menettelyä koskevan kehyksen mukaisesti todennäköisesti lausuttava SEUT 325 artiklan tulkinnasta tai soveltamisesta, joten tämän kehyksen on oltava SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukainen.

56 Näin ollen on katsottava, että edellä tämän tuomion 47 kohdassa tarkoitettujen säännösten ja määräysten tulkinta kuuluu unionin tuomioistuimen toimivaltaan SEUT 267 artiklan nojalla.

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

57 Pääasian vastaajat ovat kiistäneet ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen kokonaisuudessaan sillä perusteella, ettei Tribunal de Cuentas ole SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, koska sillä ei ole lainkäyttötehtäviä eikä se ole riippumaton eikä puolueeton.

58 Tältä osin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että arvioitaessa sitä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, mikä on pelkästään unionin oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa elimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus (ks. tuomio 30.6.1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, s. 395, tuomio 21.1.2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, 51 kohta ja tuomio 7.5.2024, NADA ym., C-115/22, EU:C:2024:384, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 Lisäksi kansallinen tuomioistuin voi pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, kun siinä on vireillä oikeusriita ja vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen (määräys 5.3.1986, Greis Unterweger, 318/85, EU:C:1986:106, 4 kohta; tuomio 25.4.2018, Secretaria Regional de Saúde dos Açores, C-102/17, EU:C:2018:294, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 3.5.2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, 42 kohta).

60 Pääasian vastaajat väittävät yhtäältä, että Tribunal de Cuentas ei kuulu tuomiovallan käyttäjiin ja että sen jäsenten tehtäviin kuuluu lähinnä taloudellisen ja rahoitustoiminnan tilintarkastuksellinen valvontavalta ilman lainkäytöllisiä tehtäviä.

61 Tältä osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei se, että ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin käyttää tällaista tilintarkastuksellista valvontavaltaa, estä luokittelemasta sitä SEUT 267 artiklassa tarkoitetuksi tuomioistuimeksi silloin, kun se toimii ennakkoratkaisupyynnön perustana olevassa asiayhteydessä lainkäyttöelimenä (ks. vastaavasti tuomio 13.7.2023, Achilleion, C-313/22, EU:C:2023:574, 36 kohta).

62 Sen ratkaisemiseksi, onko sellaista kansallista elintä, jolle on lainsäädännössä annettu erityyppisiä tehtäviä, pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena, on selvitettävä, mikä on sen lainkäytöllisten tai hallinnollisten tehtävien erityisluonne siinä erityisessä normatiivisessa asiayhteydessä, jossa se on saattanut asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta voidaan

varmistaa, onko tällaisessa elimessä vireillä oikeusriita ja onko siinä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen (ks. vastaavasti tuomio 16.2.2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Käsiteltävässä asiassa sekä ennakkoratkaisupyynnöstä että Espanjan hallituksen kirjallisista huomautuksista ilmenee, että Tribunal de Cuentas hoitaa LOTCU:n 15 §:n mukaisesti lainkäytöllisiä tehtäviä julkisten varojen takaisinmaksuvelvoitetta koskevassa menettelyssä.

64 Toisaalta pääasian vastaajat kyseenalaistavat Tribunal de Cuentasin osalta riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimusten noudattamisen.

65 Vastaajat väittävät ensinnäkin, ettei järjestelmä, jonka mukaisesti Espanjan parlamentti nimittää Tribunal de Cuentasin jäsenet, takaa riittävää riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Lisäksi he väittävät, että ennakkoratkaisupyynnöstä vastaava jäsen on lähellä puoluetta, joka vastustaa LOA:a. Vastaajien mukaan kyseinen jäsen osoitti puolueellisuutensa ennakkoratkaisupyynnön perusteluissa sekä järjestämällä pääasian käsittelyn niin, että voisi odottaa LOA:n hyväksymistä ja kyseenalaistaa sen tässä ennakkoratkaisumenettelyssä samanaikaisesti kyseisen puolueen Tribunal Constitucionalissa (perustuslakituomioistuin, Espanja) nostaman perustuslaillisuutta koskevan kanteen kanssa. Vastaajien mukaan kyseisellä jäsenellä ei myöskään ole minkäänlaisia takeita erottamattomuudesta jaostossa, jossa hän toimii, eikä lainkäyttöasioiden jaoston jäsenenä. Pääasian vastaajat väittävät, että Tribunal de Cuentasin riippumattomuus on vaarantunut, koska julkisten varojen takaisinmaksuvelvoitetta koskevassa menettelyssä tutkintatehtäviin nimetään sen provinssin virkamiehiä, jossa kyseiset teot ovat tapahtuneet, tai Tribunal de Cuentasin virkamiehiä.

66 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimus, joka kuuluu erottamattomasti tuomioistuimen tehtävään, on osa tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä; näillä on ensisijainen merkitys sen takaajana, että suojataan kaikkia niitä oikeuksia, joita yksityisillä on unionin oikeuden nojalla, ja että turvataan ne jäsenvaltioille yhteiset arvot, jotka on vahvistettu SEU 2 artiklassa ja joihin kuuluu muun muassa oikeusvaltiota koskeva arvo (tuomio 11.7.2024, Hann-Invest ym., C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, EU:C:2024:594, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Riippumattomuuden vaatimus sisältää kaksi osatekijää. Ensimmäinen, ulkoinen osatekijä, edellyttää, että asianomainen elin huolehtii tehtävistään itsenäisesti olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta, ja se on täten suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa (tuomio 11.7.2024, Hann-Invest ym., C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, EU:C:2024:594, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68 Tältä osin on muistutettava, että se, ettei kyseessä olevan elimen jäseniä voida erottaa, on tuomareiden riippumattomuuteen erottamattomasti sisältyvä tae, jolla on tarkoitus suojata henkilöitä, joiden tehtävänä on tuomioistuinratkaisujen antaminen (tuomio 7.5.2024, NADA ym., C-115/22, EU:C:2024:384, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69 Erottamattomuuden periaate, jonka keskeistä merkitystä on korostettava, edellyttää muun muassa, että tuomarit voivat hoitaa tehtäviään pakollisen eläkeikänsä saavuttamiseen tai toimikautensa päättymiseen saakka, jos kyseinen toimikausi on määräaikainen. Vaikka mainittu

periaate ei olekaan täysin ehdoton, siitä voidaan poiketa suhteellisuusperiaatetta noudattaen ainoastaan sillä edellytyksellä, että se on perusteltua hyväksyttävistä ja pakottavista syistä. Tämän vuoksi on yleisesti hyväksyttyä, että tuomarit voidaan irtisanoa asianmukaisia menettelyjä noudattaen, jos he eivät kykene hoitamaan enää tehtäviään työkyvyttömyyden tai vakavan laiminlyönnin johdosta (tuomio 7.5.2024, NADA ym., C-115/22, EU:C:2024:384, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

70 Tuomioistuimen jäsenten erottamattomuuden tae edellyttää siten, että tapaukset, joissa tämän elimen jäsenet voidaan erottaa, määritetään erityisessä säännöstössä nimenomaisilla lainsäädännön säännöksillä, joissa taataan paremmat takeet kuin hallinto-oikeuden ja työoikeuden yleisissä säännöissä, joita sovelletaan väärinkäyttönä pidettävän erottamisen tapauksessa (tuomio 7.5.2024, NADA ym., C-115/22, EU:C:2024:384, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

71 Riippumattomuuden käsitteen toinen, sisäinen osatekijä liittyy puolueettomuuden käsitteeseen ja merkitsee sitä, että elin ylläpitää yhtäläistä etäisyyttä asian asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä asian kohteeseen. Tämä osatekijä edellyttää objektiivisuuden noudattamista ja sitä, ettei elimellä ole muuta intressiä asian ratkaisun lopputulokseen kuin pelkkä oikeussääntöjen soveltaminen (tuomio 11.7.2024, Hann-Invest ym., C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, EU:C:2024:594, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

72 Pääasian vastaajien esittämistä väitteistä on heti alkuun todettava, että pelkästään se seikka, että lainsäädäntövallan käyttäjät osallistuvat tuomarin nimittämismenettelyyn, ei ole omiaan luomaan tuomarille riippuvuutta niistä eikä herättämään epäilyjä kyseisen tuomarin puolueettomuudesta, jos sen jälkeen, kun hänet on nimitetty, häneen ei kohdisteta painostusta eikä hän saa käskyjä tehtäviään hoitaessaan (ks. vastaavasti tuomio 9.7.2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

73 Perustuslain 136 §:n 3 momentissa säädetään Tribunal de Cuentasista muun muassa, että sen jäsenet ovat samalla tavalla riippumattomia ja erottamattomia kuin tuomarit. LOTCU:n 30 ja 36 §:ssä täsmennetään kyseisiin jäseniin sovellettavat riippumattomuuden ja erottamattomuuden takeet. Ensin mainitussa pykälässä säädetään, että Tribunal de Cuentasin jäsenet ovat riippumattomia ja erottamattomia, kun taas jälkimäisessä säädetään, että kyseisen tuomioistuimen presidentti ja jäsenet voidaan vapauttaa tehtävistään vain toimikauden päättyessä tai jos Espanjan parlamentti hyväksyy tehtävistä eroamisen tai jos sovelletaan pätemättömyyttä tai yhteensopimattomuutta koskevia perusteita tai jos hän laiminlyö vakavalla tavalla tehtäviinsä kuuluvat velvoitteet.

74 LFTCU:n 24 §:stä ilmenee myös, että Tribunal de Cuentasin jäsenet harjoittavat tehtäviään niihin kuuluvien puolueettomuuden ja arvokkuuden periaatteiden mukaisesti eikä heitä vastaan voida ryhtyä toimiin sellaisten lausuntojen osalta, joita he antavat tehtäviä hoitaessaan.

75 Ennakkoratkaisupyynnössä täsmennetään lisäksi, että ennakkoratkaisupyynnöstä vastaava Tribunal de Cuentasin jäsen harjoittaa lainkäyttötehtäväänsä itsenäisesti eikä häntä voi erottaa ennen yhdeksän vuoden toimikauden päättymistä, hän ei ole missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään kolmanteen tahoon ja hän on näin ollen suojassa ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostukselta.

76 On siis katsottava tämän tuomion 73–75 kohdassa lueteltujen Tribunal de Cuentasin jäsenille kuuluvien riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeiden valossa, että lainsäädäntövallan käyttäjän puuttuminen jäsenten nimittämiseen, mitä pääasian vastaajat arvostelevat, ei ole omiaan tekemään kyseisistä jäsenistä riippuvaisia kyseisestä tahosta eikä herättämään epäilyjä heidän puolueettomuudestaan (ks. analogisesti tuomio 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, 54–56 kohta).

77 Pääasian vastaajien ilmaisemat epäilykset erityisesti tästä ennakkoratkaisumenettelystä vastaavan jäsenen puolueettomuudesta eivät myöskään aseta kyseenalaiseksi Tribunal de Cuentasin luokittelua tuomioistuimeksi.

78 Väitteet, joiden mukaan tämän ennakkoratkaisupyynnön esittänyt jäsen oli osoittanut olevansa henkilökohtaisesti epäluuloinen LOA:a kohtaan esimerkiksi siksi, että hän on väitetysti lähellä kyseistä lakia vastustavaa puoluetta, ovat luonteeltaan epämääräisiä eikä niiden tueksi esitetä minkäänlaista näyttöä.

79 On vielä todettava, että se seikka, että julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskevan menettelyn tutkintatehtäviin nimitetään henkilöitä sen provinssin virkamiehistä, jossa teot on tehty, tai Tribunal de Cuentasin virkamiehistä, ei aseta Tribunal de Cuentasin riippumattomuutta tai sen jäsenten riippumattomuutta kyseenalaiseksi, kunhan tutkintaan nimitetyt henkilöt eivät osallistu varsinaisen tuomiovallan käyttöön eli päätösneuvotteluun. Näin ei myöskään ole käsiteltävässä asiassa.

80 Ennakkoratkaisupyynnöstä nimittäin ilmenee, että tutkintavaihe päättyy, kun tutkinnasta vastaava henkilö suorittaa väliaikaisen likvidaation, joka kirjataan pöytäkirjaan, joka ei missään tapauksessa sido sitä Tribunal de Cuentasin osastoa, johon lainkäyttöasioiden jaosto kuuluu, ja tämä koskee sekä väitetyn vahingon määrän että vastuussa olevien henkilöiden määrittämistä, joten julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskevan menettelyn tuomioistuinkäsittelyvaihe voidaan panna vireille ainoastaan sellaisten osapuolten nostamalla kanteella, joilla on tätä varten asiavaltuus.

81 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että Tribunal de Cuentas on luonteeltaan SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin. Tästä seuraa, että tämä ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

Tutkittavaksi ottaminen

82 Ministerio Fiscal, pääasian vastaajat ja Espanjan hallitus kiistävät ensimmäisen kysymyksen tutkittavaksi ottamisen sillä perusteella, ettei sillä ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin ja kohteeseen, koska Katalonian itsenäisyyttä ajavan liikkeen rahoittaminen ei ole vaikuttanut mitenkään unionin talousarvion tuloihin. Näin ollen ne väittävät, ettei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyytämä unionin oikeuden tulkinta ole tarpeen käsiteltävän riita-asian ratkaisemiseksi.

83 Tältä osin on palautettava mieleen, että SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa pääasia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on siis lähtökohtaisesti ratkaistava ne. Tästä seuraa, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 13.7.2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, 20 kohta ja tuomio 2.12.2025, Stichting Right to Consumer Justice ja Stichting App Stores Claims, C-34/24, EU:C:2025:936, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

84 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa on vireillä julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskeva menettely, jossa väitetään, että tietyt Katalonian itsenäisyyttä edistävän liikkeen menot, jotka pääasian vastaajat hyväksyivät, aiheuttivat vahinkoa Generalitatin julkisille varoille.

85 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii erityisesti, onko myös, jos unionin talousarvioon ei ole kohdistunut täsmällistä rahoitusvaikutusta, katsottava, että julkisten varojen hallinnointiin liittyvistä laittomista teoista, jotka ovat vaarantaneet unionin talousarvion tai mahdollisesti vahingoittaneet sitä, aiheutuu unionin taloudellisiin etuihin SEUT 325 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vaikutus, koska Katalonian mahdollisen itsenäisyyden seurauksena niillä olisi voinut olla vaikutus unionin talousarvioon, jota rahoitetaan osittain jäsenvaltioiden rahoitusosuuksilla.

86 Tähän on riittävää todeta, että sen arvioiminen, minkä voidaan katsoa aiheuttaneen vahinkoa unionin taloudellisille eduille, liittyy esitetyn ennakkoratkaisukysymyksen asiasisältöön eikä sen tutkittavaksi ottamiseen (ks. vastaavasti tuomio 18.1.2024, Lietuvos notarų rūmai ym., C-128/21, EU:C:2024:49, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

87 Ensimmäinen kysymys on näin ollen otettava tutkittavaksi.

Asian tarkastelu

88 Ensimmäinen kysymys koskee SEUT 325 artiklan 1 kohdan ohella SEU 4 artiklan 3 kohdan ja asetuksen N:o 2988/95 tulkintaa. Yhtäältä on kuitenkin todettava, että SEUT 325 artikla on erityinen ilmaus SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetusta vilpitöntä yhteistyötä koskevasta yleisestä periaatteesta (ks. vastaavasti tuomio 8.3.2022, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (Aliarvotuspetosten torjunta), C-213/19, EU:C:2022:167, 261 kohta).

89 Toisaalta on niin, ettei asetus N:o 2988/95 ole sovellettavissa käsiteltävässä asiassa, koska sen 1 artiklan 2 kohdan mukaan kyseisessä asetuksessa säädetyt toimenpiteet ja seuraamukset koskevat ainoastaan taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä johtuvia väärinkäytöksiä. Ennakkoratkaisupyynnössä ei ole minkäänlaista viitettä siitä, että pääasian vastaajat olisivat

toimineet taloudellisina toimijoina Generalitatin hallintoelinten jäseninä toiminnassa, joka on niitä vastaan aloitetun julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskevan menettelyn kohteena.

90 Tästä seuraa, että käsiteltävässä asiassa on tarpeen tulkita ainoastaan SEUT 325 artiklan 1 kohtaa.

91 Kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEUT 325 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla voidaan myöntää yleinen armahdus julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvän vastuun aiheuttavista teoista, jotka on tehty jäsenvaltion kansallisen alueen osan itsenäisyyttä tavoittelevan poliittisen toiminnan yhteydessä ja jotka liittyvät sellaisiin varoihin, joiden alkuperä ja käyttökohde on muu kuin unionin talousarvio, sillä perusteella, että itsenäistyminen olisi omiaan vähentämään unionin omien varojen määrää vaikuttamalla kyseisen jäsenvaltion bruttokansantuloon (BKTL) perustuvaan rahoitusosuuteen.

92 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin, että vaikka LOA:n 2 §:n e kohdassa suljetaan kyseisen lain soveltamisalan ulkopuolelle nimenomaisesti ”teot, joita pidetään rikkomisena, joka vaikuttaa Euroopan unionin taloudellisiin etuihin”, ja suljetaan pois ainoastaan teot, jotka ovat luonteeltaan rikoksia, kansallinen lainsäätäjä on katsonut implisiittisesti, että kyseisen lain 1 §:n 1 momentin a–c kohdassa, luettuina yhdessä saman pykälän 2–4 momentin kanssa, tarkoitetuista teoista, jotka eivät ole rikoksia ja joihin liittyy julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvä vastuu, voidaan myöntää yleinen armahdus siinäkin tapauksessa, että kyseiset teot voivat vaikuttaa unionin taloudellisiin etuihin.

93 Käsiteltävässä asiassa on siis arvioitava, onko LOA:ssa säädetty vastuun lakkaaminen omiaan vaikuttamaan unionin taloudellisiin etuihin.

94 On todettava, että SEUT 325 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus suojata unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta toimenpiteillä, jotka ovat tehokkaita ja joilla on ennalta ehkäisevä vaikutus (tuomio 21.12.2021, Euro Box Promotion ym., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034, 181 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

95 SEUT 325 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin taloudellisten etujen käsite kattaa paitsi unionin talousarvion käyttöön annetut tulot myös kyseisen talousarvion kattamat menot (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2021, Euro Box Promotion ym., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034, 183 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

96 Unionin tuomioistuin on jo muistuttanut tältä osin, että nekin sääntöjenvastaisuudet, joilla ei ole täsmällistä taloudellista vaikutusta, voivat vakavasti vahingoittaa unionin taloudellisia etuja, joten SEUT 325 artiklan 1 kohta voi näin ollen kattaa paitsi toimet, jotka tosiasiallisesti aiheuttavat unionin omien varojen menetyksen, myös yrityksen toteuttaa tällaisia toimia (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2021, Euro Box Promotion ym., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034, 187 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämä määräys kattaa siis teot, joiden vaikutusta unionin talousarvioon ei voida poissulkea, silloin, kun kyseiset teot liittyvät unionin talousarviosta tuleviin tai siihen tarkoitettuihin varoihin.

97 Mahdollinen vaikutus unionin talousarvioon ei sen sijaan voi johtua vain kansalliselle talousarviolle aiheutuneesta vahingosta sillä perusteella, että se voisi vaikuttaa asianomaisen jäsenvaltion rahoitusosuuteen unionin talousarviosta (ks. vastaavasti määräys 9.1.2024, C-131/23, EU:C:2024:42, 50 kohta).

98 Unionin taloudelliseen etuun kohdistuvaa vaikutusta ei esimerkiksi voida todeta vain sillä perusteella, että BKTL voisi pienentyä jonkin kansallisen alueen irtaantumisen takia.

99 Jos nimittäin oletetaan, että jäsenvaltion BKTL:n pieneneminen yhden sen alueen irtaantumisen takia voi pienentää unionin talousarviota koskevaa kansallista rahoitusosuutta, tämä olisi seurausta siitä, etteivät perussopimukset enää koske kyseistä aluetta, alue ei enää osallistu rahallisesti niiden täytäntöönpanoon eikä se voi myöskään hyötyä perussopimuksissa määrätyistä tukitoimenpiteistä. Tällaisen pienenemisen ei siis voida katsoa sellaisenaan vaikuttavan SEUT 325 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin unionin taloudellisiin etuihin.

100 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 325 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle sääntelylle, jonka nojalla voidaan myöntää yleinen armahdus julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvän vastuun aiheuttavista teoista, jotka on tehty jäsenvaltion kansallisen alueen itsenäisyyttä tavoittelevan poliittisen toiminnan yhteydessä ja jotka liittyvät sellaisiin varoihin, joiden alkuperä ja käyttökohde on muu kuin unionin talousarvio, sillä perusteella, että kyseinen itsenäistyminen olisi omiaan vähentämään unionin omien varojen määrää vaikuttamalla kyseisen jäsenvaltion bruttokansantuloon perustuvaan rahoitusosuuteen.

Toinen ja seitsemäs kysymys

Tutkittavaksi ottaminen

101 Kuten edellä lähinnä tämän tuomion 83 kohdassa on jo muistutettu, SEUT 267 artiklan sanamuodosta itsestään ilmenee, että pyydetyn ennakkoratkaisun on oltava tarpeen, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi antaa ratkaisun käsiteltäväkseen saatetussa asiassa (tuomio 6.3.2025, D. K. (Tuomarin vapauttaminen hänelle jaettujen asioiden käsittelystä), C-647/21 ja C-648/21, EU:C:2025:143, 48 kohta ja tuomio 11.7.2024, Hann-Invest ym., C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, EU:C:2024:594, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

102 Pääasian ja niiden unionin oikeuden säännösten ja määräysten, joiden tulkintaa pyydetään, välillä on siis oltava sellainen liittymä, että tämä tulkinta on objektiivisesti tarpeen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa annettavaa ratkaisua varten (tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

103 Kuten edellä tämän tuomion 55 kohdassa todetaan, lausuessaan LOA:n nojalla julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvän vastuun lakkaamisesta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on otettava kyseisen lain määrittelemän menettelyä koskevan kehyksen mukaisesti kantaa SEUT 325 artiklan tulkintaan, mikä tarkoittaa, että tämän kehyksen on oltava SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukainen.

104 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vaikutus unionin talousarvioon voitaisiin mahdollisesti osoittaa lisäselvittämistoimilla, joiden tekemisen toisen ja seitsemännen kysymyksen kohteena olevat LOA:n säännökset kuitenkin estävät.

105 Tältä osin unionin oikeuskäytännöstä ilmenee, että ennakkoratkaisukysymykset, joilla pyritään siihen, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi ratkaista in limine litis menettelylliset ongelmat, kuten ongelmat, jotka mahdollisesti estävät mainittua tuomioistuinta jatkamasta pääasian tutkintaa, on otettava tutkittavaksi SEUT 267 artiklan nojalla (ks. vastaavasti tuomio 6.3.2025, D. K. (Tuomarin koskemattomuuden poistaminen ja virantoimituksesta pidättäminen), C-647/21 ja C-648/21, EU:C:2025:143, 53 kohta ja tuomio 1.8.2025, Daka ym., C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 ja C-493/23, EU:C:2025:592, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

106 On yksinomaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana arvioida suunniteltujen selvittämistoimien tarve kaikkien siinä vireillä olevan asian olosuhteiden valossa. SEUT 267 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä, joka perustuu kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, yksinomaan kansallinen tuomioistuin on toimivaltainen toteamaan sen ratkaistavaksi saatetun riita-asian tosiseikat ja arvioimaan niitä sekä tulkitsemaan ja soveltamaan kansallista oikeutta (tuomio 21.12.2021, Euro Box Promotion ym., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034, 134 kohta ja tuomio 31.1.2023, Puig Gordi ym., C-158/21, EU:C:2023:57, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

107 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tässä yhteydessä toisen kysymyksen osalta, että LOA:ssa säädetty kahden kuukauden enimmäismääräaika yleisen armahduksen myöntämiselle käsiteltävistä teoista estäisi tarvittavat selvittämistoimet sen osoittamiseksi, että unionin taloudellisille eduille on aiheutunut SEUT 325 artiklassa tarkoitettua vahinkoa. Kysymys SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan tulkinnasta koskee siis erityisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tuomiovallan käyttöä (ks. vastaavasti tuomio 14.11.2024, S. (Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon muuttaminen), C-197/23, EU:C:2024:956, 42 kohta).

108 Seitsemännen kysymyksen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että LOA:n 13 §:n 3 momentissa ei säädetä yleisen edun nimissä kanteen nostaneen asianosaisen kuulemisesta ennen vastuun lakkaamista koskevan ratkaisun antamista kyseisen säännöksen mukaisesti, joten sen on annettava ratkaisu ilman mahdollisuutta arvioida perusteita ja syyttömyyttä tukevia todisteita määrittääkseen, ovatko pääasian vastaajat tehneet teot, joista heidän julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvä vastuunsa johtuu.

109 Koska kysymykset SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan yhteensopivuudesta niiden rajoitusten kanssa, joita LOA:ssa asetetaan julkisten varojen takaisinmaksuvelvollisuutta koskevan menettelyn inter partes -luonteelle, esitetään ajankohtana, jona ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täyttää velvoitettaan sulkea pois unionin taloudellisiin etuihin mahdollisesti kohdistuvat vahingot SEUT 325 artiklan mukaisesti ennen pääasian käsittelyn päättämistä, ne ovat objektiivisesti tarpeen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa annettavaa ratkaisua varten.

110 Näin ollen kysymykset SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan tulkinnasta vaikuttavat tarpeellisilta, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi ratkaista pääasian.

111 Toinen ja seitsemäs kysymys on näin ollen otettava tutkittavaksi.

Asian tarkastelu

112 Näillä kysymyksillä, jotka on tutkittava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta esteenä yleisestä armahduksesta annetun lain menettelysäännöksille, joissa velvoitetaan kansalliset tuomioistuimet antamaan ratkaisu vastuun lakkaamisesta, mahdollisesti SEUT 325 artiklaa soveltamalla, kahden kuukauden määräajassa sekä arvioimatta syyttömyyttä tukevia perusteita ja todisteita ja kuulematta kaikkia menettelyn asianosaisia.

113 Jokaisen jäsenvaltion on SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla varmistettava, että elimet, joiden tehtävänä on lausua unionin oikeudessa tarkoitettuina ”tuomioistuimina” unionin oikeuden soveltamiseen tai tulkintaan liittyvistä kysymyksistä ja jotka kuuluvat näin ollen sen oikeussuojakeinojen järjestelmään unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, täyttävät tehokkaan oikeussuojan vaatimukset (tuomio 11.7.2024, Hann-Invest ym., C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, EU:C:2024:594, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Koska SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta on yhtäältä muotoiltu selvin ja täsmällisin ilmaisuin eikä siihen toisaalta ole liitetty mitään ehtoja, sillä on välitön oikeusvaikutus (tuomio 18.5.2021, Association ”Forumul Judecătorilor din România” ym., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, 250 kohta; tuomio 22.2.2022, RS (Perustuslakituomioistuimen tuomioiden vaikutus), C-430/21, EU:C:2022:99, 58 kohta ja tuomio 1.8.2025, Royal Football Club Seraing, C-600/23, EU:C:2025:617, 119 kohta).

114 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin arvioi, että LOA:n 10 §:n toinen alakohta ja 13 §:n 3 momentti eivät sovi yhteen SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa siltä osin kuin kyseiset säännökset estävät sitä hoitamasta tuomioistuimen tehtäviään niin, että se voisi ensinnäkin lisäselvittämistoimilla poissulkea sen, että sääntöjenvastaisuuksien kohteena olleet varat olivat vähintään välillisesti peräisin unionin talousarviosta tai tarkoitettu siihen, toiseksi arvioida syyttömyyttä tukevat perusteet ja todisteet ja kolmanneksi kuulla kaikkia menettelyn asianosaisia ennen menettelyn päättämistä.

115 Tältä osin on huomautettava, että erona perusoikeuskirjan 47 artiklaan, jota sen soveltamisalalla voi rikkoa mikä tahansa tehokasta oikeussuojaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden loukkaaminen, SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan rikkomisen toteaminen edellyttää niin laajojen ongelmien olemassaoloa, että ne ovat luonteeltaan systeemisiä ja voivat siten vaarantaa kansallisen tuomioistuinjärjestelmän moitteettoman toiminnan sekä heikentää kyseisen jäsenvaltion kykyä tarjota yksityisille riittäviä oikeussuojakeinoja unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.

116 Arvioitaessa sitä, voivatko luonteeltaan tällä tavalla systeemiset ongelmat johtua pääasiassa esillä olevista LOA:n menettelysäännöksistä, on otettava huomioon yleisestä armahduksesta annetun kansallisen lain luonne sekä jäsenvaltioiden toimivalta antaa tällainen laki ja soveltaa sitä.

117 Edellä tämän tuomion 46 kohdassa kuvatun toimivallan nojalla jäsenvaltiot voivat nimittäin lähtökohtaisesti määrittää muun muassa menettelylliset edellytykset yleisen edun nimissä myönnetyn yleisen armahduksen täytäntöönpanolle.

118 Nämä edellytykset eroavat jo luonteensa puolesta yleisesti sovellettavan oikeuden säännöistä, koska yleisen armahduksen tavoitteena on yleensä estää tai lopettaa menettelyt, ja jos langettava tuomio on jo annettu, lopettaa sen täytäntöönpano (ks. vastaavasti tuomio 29.4.2021, (Eurooppalainen pidätysmääräys – Ne bis in idem), C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, 93 kohta).

119 Tässä yhteydessä kansallisten tuomioistuinten velvollisuus antaa ratkaisu vastuun lakkaamisesta arvioimatta syyttömyyttä tukevia perusteita ja todisteita liittyy yleisen armahduksen varsinaiseen periaatteeseen. Kun on näytetty toteen, että kyseiset menettelytavat kuuluvat yleisen armahduksen soveltamisalaan, asiaa käsittelevän tuomioistuimen on päätettävä asian käsittely antamalla vastuun lakkaamista koskeva ratkaisu arvioimatta mainittuja perusteita ja todisteita. Sama koskee velvollisuutta päättää asian käsittely ilman seuraamuksia kahden kuukauden enimmäismääräajassa.

120 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 129 kohdassa, kansallisella lainsäätäjällä on oikeus velvoittaa kansalliset tuomioistuimet päättämään niissä vireillä olevat menettelyt yleisestä armahduksesta annetussa laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

121 Yleisestä armahduksesta annetun lain täytäntöönpanoa koskevien konkreettisten menettelytapojen määrittäminen nimittäin edellyttää jäsenvaltioiden vastuulla olevia poliittisia valintoja siltä osin kuin erilaisia kyseessä olevia etuja on punnittava monitahoisten arviointien perusteella.

122 Tribunal Constitucional katsoi 26.6.2025 antamassaan tuomiossa 137/2025 (BOE nro 183, 31.7.2025, s. 103781 (ES:TC:2025:137)) lähinnä, että LOA:n nojalla myönnetyn yleisen armahduksen tarkoituksena on lieventää Katalonian itsenäisyyteen pyrkimisestä johtuvia institutionaalisia ja poliittisia jännitteitä sekä helpottaa sovinnontekoa.

123 Kun otetaan huomioon LOA:n kaltaisen yleistä armahdusta koskevan lain luonne ja sen tämän tuomion 118 ja 119 kohdassa kuvatut ominaispiirteet sekä kyseisen lain kohde ja ulottuvuus, jotka rajoittuvat Katalonian itsenäistymisprosessin aiheuttaman poliittisen konfliktin ratkaisemiseen, on poissuljettua, että LOA:n 10 §:n toisessa kohdassa ja 13 §:n 3 momentissa säädetyt menettelysäännöt voisivat aiheuttaa niin laajoja ongelmia, että ne olisivat luonteeltaan systeemisiä.

124 On siis joka tapauksessa niin, etteivät kyseiset säännökset ole omiaan vaarantamaan kansallisen tuomiojärjestelmän moitteetonta toimintaa heikentämällä kyseisen jäsenvaltion kykyä tarjota yksityisille riittäviä oikeussuojakeinoja unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.

125 Kaiken edellä esitetyn perusteella on vastattava toiseen ja seitsemänteen kysymykseen, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ei ole esteenä yleisestä armahduksesta annetussa kansallisessa laissa säädetyille menettelysäännöksille, joissa velvoitetaan ainoastaan kyseisessä laissa rajatun konkreettisen soveltamisalan puitteissa kansalliset tuomioistuimet antamaan vastuun lakkaamista koskeva ratkaisu, mahdollisesti soveltamalla SEUT 325 artiklaa, kahden kuukauden enimmäismääräajassa arvioimatta syyttömyyttä tukevia perusteita ja todisteita ja kuulematta kaikkia menettelyn asianosaisia, sillä kyseiset säännökset eivät voi aiheuttaa niin laajoja ongelmia, että ne olisivat luonteeltaan systeemisiä ja olisivat siten omiaan vaarantamaan kansallisen tuomiojärjestelmän moitteettoman toiminnan unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.

Kuudes ja kahdeksas kysymys

Tutkittavaksi ottaminen

126 Espanjan hallitus väittää kirjallisissa huomautuksissaan yhtäältä, että kuudes kysymys on jätettävä tutkimatta, koska sillä ei ole yhteyttä unionin oikeuteen, ja toisaalta, että kahdeksas kysymys on jätettävä tutkimatta, koska se on hypoteettinen.

127 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tältä osin sitä, onko unionin oikeus esteenä sille kansallisen oikeuden nojalla kuuluvalle velvoitteelle antaa julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvästä vastuusta vapauttamista ja turvaamistoimien kumoamista koskeva ratkaisu kahden kuukauden kuluessa, vaikkei unionin tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu ennakkoratkaisupyyntö, ole antanut vielä ratkaisuaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii tällä kysymyksellä varmistamaan käsiteltävässä asiassa käynnistämänsä ennakkoratkaisupyynnön tehokkuuden, joten se, että unionin tuomioistuin tutkii kysymyksen, on objektiivisesti tarpeen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa annettavaa ratkaisua varten.

128 Toisin kuin Espanjan hallitus väittää, myöskään se, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on voinut esittää ennakkoratkaisupyynnön ja lykätä asiakysymyksen käsittelyä, ei ole omiaan tekemään kahdeksannesta kysymyksestä hypoteettista. Kysymys ei nimittäin koske ennakkoratkaisupyynnön esittämisen mahdollisia esteitä, vaan sen tarkoituksena on lähinnä selvittää, heikentävätkö LOA:n säännökset aloitetun ennakkoratkaisumenettelyn tehokkuutta.

129 Tästä seuraa, että sekä kuudes että kahdeksas kysymys on otettava tutkittavaksi.

Asian tarkastelu

130 Kuudennella ja kahdeksannella kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko 267 artiklaa ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan ensimmäistä kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä yleisestä armahduksesta annetun kansallisen lain säännöksille, joissa velvoitetaan kansalliset tuomioistuimet antamaan ratkaisu julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvän vastuun lakkaamisesta ja kumoamaan turvaamistoimet kahden kuukauden enimmäismääräajassa, vaikkei unionin tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu ennakkoratkaisupyyntö, ole vielä antanut ratkaisuaan.

131 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla otetaan käyttöön unionin tuomioistuimen ja jäsenvaltioiden tuomioistuimien välinen vuoropuhelu, jonka tavoitteena on varmistaa, että unionin oikeutta tulkitaan yhtenäisesti, jolloin voidaan siis varmistaa sen johdonmukaisuus, täysi vaikutus ja itsenäisyys sekä viime kädessä perussopimuksilla luodun oikeuden ominaisluonne (tuomio 18.12.2025, komissio v. Puola (Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ultra vires -valvonta – Unionin oikeuden ensisijaisuus), C-448/23, EU:C:2025:975, 111 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kansallinen tuomioistuin on siis käsiteltäväkseen saatettua asiaa ratkaistessaan sidottu tässä menettelyssä annettuun ratkaisuun unionin oikeuden tulkinnan osalta (tuomio 22.2.2022, RS (Perustuslakituomioistuimen tuomioiden vaikutus), C-430/21, EU:C:2022:99, 73 ja 74 kohta; tuomio 6.6.2024, AVVA ym.

(Oikeudenkäynti videokokouksen avulla ilman eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamista), C-255/23 ja C-285/23, EU:C:2024:462, 36 kohta ja tuomio 12.2.2026, Petlichev, C-56/25, EU:C:2026:87, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

132 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa määrätään lisäksi, että asioissa, joiden osalta on vireillä ennakkoratkaisumenettely, jäsenvaltion tuomioistuimen päätös, jolla se saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, lykkää asian käsittelyä jäsenvaltiossa.

133 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 267 artikla on esteenä kansalliselle sääntelylle, joka johtaa siihen, että kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava asia ilman mahdollisuutta pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta tai odottaa sen vastausta tähän pyyntöön (ks. vastaavasti määräys 12.2.2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, 48 kohta).

134 Yleisestä armahduksesta annetussa kansallisessa laissa säädetty velvoite antaa vastuun lakkaamista koskeva ratkaisu kahden kuukauden enimmäismääräajassa ilman mahdollisuutta lykätä asian käsittelyä ennakkoratkaisupyynnön esittämisen johdosta veisi ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta myös mahdollisuuden odottaa unionin tuomioistuimen vastausta, mikä puolestaan veisi kyseiseltä menettelyltä tehokkaan vaikutuksen.

135 LOA:n 8 §:n 3 momentissa säädetyn, aiemmin määrättyjen turvaamistoimien pakottavan kumoamisen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että yhdessä luettuina kyseisestä säännöksestä ja saman lain johdanto-osasta seuraa, että turvaamistoimet on kumottava siinäkin tapauksessa, että kansallista menettelyä on lykätty ennakkoratkaisupyynnön esittämisen vuoksi.

136 Espanjan hallitus tosin väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että turvaamistoimet on kumottava välittömästi LOA:n 8 §:n 3 momentin nojalla vain siinä tapauksessa, että tuomioistuin toteaa käsiteltävien tosiseikkojen kuuluvan kyseisen lain soveltamisalaan, jolloin kumoaminen on seurausta yleisen armahduksen automaattisuudesta.

137 Pääasian kaltaisessa tilanteessa, jossa kansallisella tuomioistuimella on epäilyksiä yleisestä armahduksesta annetun kansallisen lain yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, sen toteaminen, että kyseistä lakia voidaan soveltaa, ei kuitenkaan tarkoita, että kyseinen tuomioistuin on velvollinen myöntämään yleisen armahduksen odottamatta unionin tuomioistuimen vastausta ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka kyseinen tuomioistuin on unionin tuomioistuimelle esittänyt. Siinä tapauksessa, että kansallista menettelyä on lykätty Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti siihen asti, että unionin tuomioistuin antaa vastauksensa ennakkoratkaisupyyntöön, velvoite kumota turvaamistoimet tässä menettelyn vaiheessa rikkoo SEUT 267 artiklasta johtuvia velvoitteita.

138 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden täysi tehokkuus edellyttää, että unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa asiaa käsittelevä tuomioistuin voi määrätä välitoimia annettavan tuomioistuinratkaisun täyden tehokkuuden takaamiseksi. SEUT 267 artiklalla käyttöön otetun järjestelmän tehokas vaikutus nimittäin heikentyisi, jos kansallinen tuomioistuin, joka lykkää asian ratkaisemista siihen asti, kun unionin tuomioistuin on vastannut sen esittämään kysymykseen, ei voisi määrätä välitoimista ennen kuin se on antanut ratkaisunsa unionin tuomioistuimen antaman vastauksen pohjalta (tuomio 6.10.2021, W.Ż. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen), C-487/19, EU:C:2021:798, 142 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

139 Tästä seuraa, että kansallisen tuomioistuimen on voitava silloin, kun se katsoo tämän olevan tarpeen, määrätä tai tarvittaessa pysyttää turvaamistoimia, kunnes se antaa ratkaisunsa saatuaan unionin tuomioistuimen vastauksen esittämäänsä ennakkoratkaisupyyntöön.

140 Espanjan hallitus väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että LOA:n 8 §:n 3 momenttia, 10 §:ää ja 13 §:n 3 momenttia on tulkittava SEUT 267 artiklan kanssa yhteensopivalla tavalla niin, että kun ennakkoratkaisupyyntö esitetään, asian käsittelyä voidaan lykätä ja asianomaiset turvaamistoimet pysyttää niin kauan kuin on tarpeen unionin tuomioistuimen antaman ratkaisun tehokkaan vaikutuksen takaamiseksi.

141 On huomattava, että mikäli tällainen tulkinta on poissuljettu, SEUT 267 artiklassa määrätyn menettelyn soveltamisen estävää kansallisen oikeuden säännöstä on jätettävä soveltamatta ilman, että asianomaisen tuomioistuimen olisi pyydettävä tai odotettava, että kyseinen kansallinen säännös ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jossain muussa perustuslaillisessa menettelyssä (tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 141 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

142 Edellä esitetyn perusteella kuudenteen ja kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että 267 artiklaa ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan ensimmäistä kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä yleisestä armahduksesta annetun kansallisen lain säännöksille siltä osin kuin niissä velvoitetaan kansalliset tuomioistuimet antamaan ratkaisu julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvän vastuun lakkaamisesta ja kumoamaan menettelyn aikaisemmassa vaiheessa määrätyt turvaamistoimet kahden kuukauden enimmäismääräajassa, vaikkei unionin tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu ennakkoratkaisupyyntö, ole vielä antanut ratkaisuaan.

Kolmas, neljäs ja viides kysymys

143 Kolmannessa ja neljännessä kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää tulkitsemaan SEUT 325 artiklaa ja asetusta N:o 2988/95 luettuina yhdessä yhtäältä perusoikeuskirjan 47 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja toisaalta oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden kanssa. Ensimmäiseen, toiseen ja seitsemänteen ennakkoratkaisukysymykseen annetuista vastauksista kuitenkin ilmenee, ettei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarvitse soveltaa SEUT 325 artiklaa eikä mainittua asetusta pääasian tilanteessa, joten kolmanteen ja neljänteen kysymykseen ei ole tarvetta vastata, jotta kyseinen tuomioistuin voisi ratkaista asian, eikä näitä kysymyksiä siis oteta tutkittavaksi.

144 Viides kysymys koskee perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklaa, joiden osalta on muistutettava, että unionin tuomioistuin voi SEUT 267 artiklaan perustuvaa ennakkoratkaisupyyntöä käsitellessään tulkita unionin oikeutta ainoastaan sille annetun toimivallan rajoissa (tuomio 11.7.2024, Hann-Invest ym., C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, EU:C:2024:594, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)

145 Perusoikeuskirjan soveltamisala on jäsenvaltioiden toimenpiteiden osalta määritelty perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta, ja kyseisellä määräyksellä vahvistetaan vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä

taatut perusoikeudet on tarkoitettu sovellettaviksi kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin mutta ei muihin tilanteisiin (tuomio 11.7.2024, Hann-Invest ym., C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, EU:C:2024:594,, EU:C:2024:594, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

146 Kuten ilmenee ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta, pääasiassa ei ole kyse unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen soveltamisesta, joten unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa lausua ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyytämästä perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan tulkinnasta.

147 Kolmanteen, neljänteen ja viidenteen kysymykseen ei näin ollen ole tarvetta vastata.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

1) SEUT 325 artiklan 1 kohtaa

on tulkittava siten, että

se ei ole esteenä kansalliselle sääntelylle, jonka nojalla voidaan myöntää yleinen armahdus julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvän vastuun aiheuttavista teoista, jotka on tehty jäsenvaltion kansallisen alueen itsenäisyyttä tavoittelevan poliittisen toiminnan yhteydessä ja jotka liittyvät sellaisiin varoihin, joiden alkuperä ja käyttökohde on muu kuin unionin talousarvio, sillä perusteella, että kyseinen itsenäistyminen olisi omiaan vähentämään Euroopan unionin omien varojen määrää vaikuttamalla kyseisen jäsenvaltion bruttokansantuloon perustuvaan rahoitusosuuteen.

2) SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa

on tulkittava siten, että

se ei ole esteenä yleisestä armahduksesta annetussa kansallisessa laissa säädetyille menettelysäännöksille, joissa velvoitetaan ainoastaan kyseisessä laissa rajatun konkreettisen soveltamisalan puitteissa kansalliset tuomioistuimet antamaan vastuun lakkaamista koskeva ratkaisu, mahdollisesti SEUT 325 artiklaa soveltamalla, kahden kuukauden enimmäismääräajassa arvioimatta syyttömyyttä tukevia perusteita ja todisteita ja kuulematta kaikkia menettelyn asianosaisia, sillä kyseiset säännökset eivät voi aiheuttaa niin laajoja ongelmia, että ne olisivat luonteeltaan systeemisiä ja olisivat siten omiaan vaarantamaan kansallisen tuomiojärjestelmän moitteettoman toiminnan unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.

3) SEUT 267 artiklaa ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan ensimmäistä kohtaa

on tulkittava siten, että

ne ovat esteenä yleisestä armahduksesta annetun kansallisen lain säännöksille siltä osin kuin niissä velvoitetaan kansalliset tuomioistuimet antamaan ratkaisu julkisten varojen väärinkäyttöön liittyvän vastuun lakkaamisesta ja kumoamaan menettelyn aikaisemmassa vaiheessa määrätyt turvaamistoimet kahden kuukauden enimmäismääräajassa, vaikkei unionin tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu ennakkoratkaisupyyntö, ole vielä antanut ratkaisuaan.

Allekirjoitukset