



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,
predstavljeni 18. maja 2017¹

Zadeva C-64/16

**Associação Sindical dos Juízes Portugueses
proti
Tribunal de Contas**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče, Portugalska))

„Predhodno odločanje – Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU – Učinkovito sodno varstvo –
Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 47 – Neodvisnost sodnikov – Nacionalni predpisi,
s katerimi je določeno zmanjšanje plač v javni upravi – Ukrepi proračunskega varčevanja“

I. Uvod

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče, Portugalska), je bil predložen v okviru spora med Associação Sindical dos Juízes Portugueses (sindikat portugalskih sodnikov, v nadaljevanju: ASJP) in Tribunal de Contas (računsko sodišče, Portugalska) v zvezi z znižanjem plač, ki se izplačujejo članom zadnjenavedenega sodišča na podlagi zakona, s katerim je bila začasno zmanjšana višina plač v javnem sektorju zaradi spoprijemanja z učinki gospodarske krize na Portugalskem.

2. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali so taki nacionalni predpisi združljivi z načelom neodvisnosti sodnikov, kot naj bi po njegovem mnenju izhajalo tako iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU² kot iz člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina)³ in sodne prakse Sodišča.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² Člen 19 PEU določa:

„1. Sodišče Evropske unije sestavljajo Sodišče, Splošno sodišče in specializirana sodišča. Zagotavlja upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb.

Države članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije.

2. Sodišče sestavlja po en sodnik iz vsake države članice. Sodišču pomagajo generalni pravobranilci [...]

3. Sodišče Evropske unije [odloča] v skladu z določbami Pogodb.“

³ Člen 47 Listine, naslovljen „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“, v prvem in drugem odstavku določa:

„Vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.

Vsakdo ima pravico, da o njegovi zadevi pravično, javno in v razumnem roku odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče. Vsakdo ima možnost svetovanja, obrambe in zastopanja.“

3. Pred predstavitvijo vsebinskih razlogov, iz katerih menim, da bi bilo treba na postavljeno vprašanje odgovoriti nikalno, bom preučil očitke v zvezi z nedopustnostjo predloga za sprejetje predhodne odločbe in očitno nepristojnostjo Sodišča, navedene v tej zadevi.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Glavni akti prava Unije, sprejeti zaradi odprave čezmernega primanjkljaja Portugalske republike in dodelitve finančne pomoči tej državi, navedeni v tej zadevi, so:

- Sklep Sveta 2010/288/EU z dne 2. decembra 2009 o obstoju čezmernega primanjkljaja na Portugalskem,⁴
- Uredba Sveta (EU) št. 407/2010 z dne 11. maja 2010 o vzpostavitvi Evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo,⁵
- sporazum o ekonomski in finančni prilagoditvi, običajno poimenovan „memorandum o soglasju“, podpisan 17. maja 2011 med portugalsko vlado, Evropsko komisijo, Mednarodnim denarnim skladom (v nadaljevanju: MDS) in Evropsko centralno banko (v nadaljevanju: ECB),⁶
- Izvedbeni sklep Sveta 2011/344/EU z dne 30. maja 2011 o finančni pomoči Unije Portugalski,⁷ spremenjen zlasti z Izvedbenim sklepom Sveta 2012/409/EU z dne 10. julija 2012⁸ in Izvedbenim sklepom Sveta 2014/234/EU z dne 23. aprila 2014,⁹ ter
- Priporočilo Sveta z dne 18. junija 2013 za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja na Portugalskem.¹⁰

B. Portugalsko pravo

1. Zakon št. 75/2014

5. Lei n° 75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (zakon št. 75/2014 o mehanizmih začasnega zmanjšanja plač in pogojih za njihovo vrnitev v prvotno stanje) z dne 12. septembra 2014¹¹ (v nadaljevanju: zakon št. 75/2014) v členu 1(1) določa prehodno uporabo mehanizma za zmanjšanje plač v javnem sektorju in opredeljuje načela, ki jih je treba upoštevati ob njihovi vrnitvi v prvotno stanje.

⁴ UL 2010, L 125, str. 44, in popravek v UL 2014, L 106, str. 46.

⁵ UL 2010, L 118, str. 1.

⁶ Izvirnik v angleščini je dostopen na internetnem naslovu <https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>.

⁷ UL 2011, L 159, str. 88.

⁸ UL 2012, L 192, str. 12.

⁹ UL 2014, L 125, str. 75.

¹⁰ Izvirnik v angleščini: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal, 18. junij 2013, 10562/13.

¹¹ Diário da República, prva serija, št. 176, z dne 12. septembra 2014, str. 4896. Osnutek zakona št. 239/XII, na katerem temelji zakon št. 75/2014, ki ga je odobril Svet ministrov 3. julija 2014, je dostopen na internetnem naslovu <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID=18267>.

6. Člen 2 tega zakona, naslovljen „Zmanjšanje plač“, določa:

„1 – Bruto skupna mesečna plača oseb iz odstavka 9, ki je večja od 1500 EUR, ne glede na to, ali na ta datum opravljajo ali po njem nastopijo delo na kakršni koli podlagi, se zmanjša tako:

- (a) za 3,5 % od skupne vrednosti plače, večje od 1500 EUR in manjše od 2000 EUR;
- (b) za 3,5 % od 2000 EUR in za 16 % od zneska, ki presega 2000 EUR, kar pri plači, ki je enaka ali večja od 2000 EUR in manjša od 4165 EUR, ustreza skupnemu zmanjšanju med 3,5 % in 10 %;
- (c) za 10 % od skupne vrednosti plače, ki presega 4165 EUR.

[...]

9 – Ta zakon se uporablja za funkcionarje in druge zaposlene, opredeljene v nadaljevanju:

- (a) predsednika republike;
- (b) predsednika Assembleia da República [parlament];
- (c) predsednika vlade;
- (d) poslance Assembleia da República [parlament];
- (e) člane vlade;
- (f) sodnike Tribunal Constitucional [ustavno sodišče] in Tribunal de Contas [računsko sodišče], generalnega državnega tožilca in pravobranilca, sodnike na sodiščih splošne pristojnosti, državne tožilce, državne pravobranilce in sodnike na upravnih in davčnih sodiščih ter sodnike na mirovnih sodiščih;
- (g) predstavnike republike v avtonomnih regijah;
- (h) poslance assembleias legislativas das regiões autónomas [zakonodajna telesa avtonomnih regij];
- (i) člane regionalnih vlad;
- (j) osebe, izvoljene na lokalnih volitvah;
- (k) člane drugih ustavnih organov, ki niso navedeni v prejšnjih točkah, ter člane vodstvenih organov samostojnih upravnih teles, zlasti tistih, ki delujejo ob Assembleia da República [parlament];
- (l) člane in zaposlene v kabinetih, vodstvenih organih in podpornih telesih funkcionarjev in organov iz prejšnjih točk, predsednika in podpredsednika višjega sodnega sveta, predsednika in podpredsednika višjega sveta upravnih in davčnih sodišč, predsednika Supremo Tribunal de Justiça [vrhovno sodišče], predsednika in sodnikov Tribunal Constitucional [ustavno sodišče], predsednika Supremo Tribunal Administrativo [vrhovno upravno sodišče], predsednika Tribunal de Contas [računsko sodišče], Provedor de Justiça [varuh človekovih pravic] in generalnega državnega tožilca;
- (m) vojake v oboroženih silah in nacionalni gardi, vključno z vojaškimi sodniki in vojaki v vojaškem svetu pri državnem tožilstvu, ter v drugih vojaških silah;

- (n) osebe, ki vodijo službe predsednika republike in parlamenta ter druge podporne službe ustavnih organov, druge službe in telesa osrednje, regionalne in lokalne uprave države, ter osebe, ki odplačno opravljajo primerljive naloge;
- (o) od javnih organov imenovane poslovodstvo ali primerljive člane izvršnih organov, organov odločanja, posvetovalnih, nadzornih ali kakršnih koli drugih statutarne organov splošnih ali specializiranih javnih uradov, pravnih oseb javnega prava, ki so samostojne zaradi delovanja na področjih regulacije, nadzora ali kontrole, javnih podjetij v izključni ali večinski lasti, javnih gospodarskih subjektov in regionalnih in lokalnih gospodarskih subjektov, javnih ustanov in katerih koli drugih javnih subjektov;
- (p) uslužbenke, ki opravljajo javne funkcije v uradu predsednika republike, parlamentu, drugih ustavnih organih, ter uslužbenke, ki opravljajo javne funkcije v kakršni koli obliki pravnega razmerja o zaposlitvi v javnem sektorju, vključno z uslužbenci v postopku prekvalifikacije in uslužbenci v položaju licenca extraordinária (izredni dopust);
- (q) zaposlene v javnih uradih s posebno ureditvijo in pravnih osebah javnega prava, ki so samostojne zaradi delovanja na področjih regulacije, nadzora ali kontrole, vključno [z zaposlenimi] v samostojnih regulativnih organih;
- (r) zaposlene v javnih podjetjih v izključni ali večinski lasti, javnih gospodarskih subjektih ter regionalnih in lokalnih gospodarskih subjektih;
- (s) zaposlene in upravitelje v javnih ustanovah javnega in zasebnega prava in javnih subjektih, ki niso zajeti s prejšnjimi točkami;
- (t) osebe v rezervi, pred upokojitvijo in na čakanju, ki ne opravljajo dela in katerih prejemki so valorizirani glede na prejemke aktivnih zaposlenih.

[...]

15 – Ureditev, določena v tem členu, je zavezujoča in prevlada nad katerimi koli drugimi nasprotnimi določbami, posebnimi ali izrednimi, in nad instrumenti kolektivnega urejanja delovnih razmerij in pogodbami o zaposlitvi, z njimi pa od te ureditve tudi ni mogoče odstopiti ali je spremeniti.“

2. Zakon št. 159-A/2015

7. Lei nº 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (zakon št. 159-A/2015 o prenehanju zmanjšanja plač v javni upravi) z dne 30. decembra 2015¹² (v nadaljevanju: zakon št. 159-A/2015) je s postopnim učinkom od 1. januarja 2016 končal ukrepe zmanjšanja plač, ki so temeljili na zakonu št. 75/2014.

8. Člen 2 tega zakona določa, da bo „[z]manjšanje plač, predpisano z zakonom št. 75[/2014], [...] postopoma odpravljeno v letu 2016, in sicer po četrletjih in pod naslednjimi pogoji:

- (a) 40-odstotna vrnitev v prvotno stanje za plače, izplačane od 1. januarja 2016;
- (b) 60-odstotna vrnitev v prvotno stanje za plače, izplačane od 1. aprila 2016;
- (c) 80-odstotna vrnitev v prvotno stanje za plače, izplačane od 1. julija 2016;

¹² Diário da República, prva serija, št. 254, z dne 30. decembra 2015, str. 10006-(4). Besedilo zakona št. 159-A/2015 je dostopno tudi na internetnem naslovu <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID=19068>.

(d) popolna odprava zmanjšanja plač od 1. oktobra 2016.“

III. Spor o glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

9. ASJP s posebno tožbo v upravnem sporu, ki jo je vložil v imenu nekaterih svojih članov, sodnikov na Tribunal de Contas (računsko sodišče), predlaga razglasitev ničnosti upravnih aktov, sprejetih na podlagi člena 2 zakona št. 75/2014, s katerim je bilo določeno prehodno zmanjšanje plač, ki se izplačujejo osebam, zaposlenim v portugalski javni upravi, naštetim v tem členu, med katerimi so tudi sodniki.¹³ Sodniki, ki jih zastopa ta sindikat, poleg tega še predlagajo, naj se plačajo razlike v plačah, ki jim niso bile izplačane od oktobra 2014, skupaj z zamudnimi obrestmi po zakonski obrestni meri ter naj se ugotovi, da imajo pravico do prejemanja plač brez tega zmanjšanja.

10. ASJP v podporo tej tožbi trdi, da se s spornimi ukrepi zmanjšanja plač krši „načelo neodvisnosti sodnikov“, ki je zapisano v členu 203 ustave Portugalske republike¹⁴ ter naj bi bilo določeno v členu 19(1) PEU in členu 47 Listine.

11. Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče) v predložitveni odločbi navaja, da so bili ukrepi za omejevanje stroškov, ki so se udeležili v zmanjšanju plač iz postopka v glavni stvari, sprejeti zaradi zmanjšanja čezmernega primanjkljaja na Portugalskem – ki ga urejajo in nadzorujejo institucije Evropske unije – sledila pa jim je finančna pomoč – odobrena in urejena s pravnimi akti Unije – zato bi bilo težko izpodbijati, da so bili navedeni ukrepi sprejeti v okviru prava Unije ali vsaj, da je njihov izvor evropski.

12. To sodišče nato navaja, da diskrecijska pravica, s katero razpolaga portugalska država za udeležanje smernic proračunske politike v soglasju z institucijami Unije, te države kljub vsemu ne odvezuje obveznosti spoštovanja splošnih načel prava Unije v skladu s členom 51(1) Listine, med katerimi naj bi bilo načelo neodvisnosti sodnikov.

13. V zvezi s tem opozarja, da učinkovito sodno varstvo pravic, ki izhajajo iz pravnega reda Unije, v skladu s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU v prvi vrsti zagotavljajo nacionalna sodišča, ki morajo to varstvo zagotavljati z neodvisnostjo in nepristranskostjo, do katerih imajo državljani Unije pravico na podlagi člena 47 Listine. Po njegovem mnenju vse kaže, da se neodvisnost sodnih organov zagotavlja tudi z določitvijo jamstev o statusu njihovih članov, zlasti z vidika plačila, zaradi česar se izpodbija enostransko nepretrgano zmanjševanje plač oseb, ki jih zastopa tožeča stranka iz postopka v glavni stvari.

14. Tako je Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče) z odločbo z dne 7. januarja 2016, ki jo je Sodišče prejelo 5. februarja 2016, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba ob upoštevanju zahtev po odpravi čezmernega proračunskega primanjkljaja in finančne pomoči, urejene z [...] določbami [Unije], načelo neodvisnosti sodnikov, kot izhaja iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, člena 47 [Listine] in sodne prakse Sodišča, razlagati tako, da nasprotuje nepretrganim ukrepom zmanjšanja plač sodnikov na Portugalskem, ki so/sta jih enostransko sprejeli drugi ustavni organi/veji oblasti, kot izhaja iz člena 2 zakona št. 75/2014 [...]?“

15. ASJP, portugalska vlada in Komisija so predložili pisna stališča. Portugalska vlada in Komisija sta bili zastopani na obravnavi 13. februarja 2017.

¹³ V zvezi z zadnjenavedenimi glej seznam iz navedenega člena 2(9)(f).

¹⁴ Navedeni člen 203 določa, da so „[s]odišča [...] neodvisna in so vezana le na zakon“.

IV. Analiza

16. Preden zavzamem stališče o vsebini predloga za sprejetje predhodne odločbe, moram opozoriti, da sta bila v tej zadevi podana dva procesna ugovora, od katerih se je eden nanašal na nedopustnost tega predloga, drugi pa na nepristojnost Sodišča. Naj v zvezi z vrstnim redom, v katerem bom preučil ta ugovora, pripomnim, da je treba načeloma najprej preveriti pristojnost Sodišča. Vendar menim, da je v teh sklepnih predlogih primerneje najprej obravnavati dopustnost predloga, saj se v zvezi s to problematiko tukaj postavljajo manj kompleksna vprašanja kot pri preučitvi pristojnosti Sodišča, poleg tega pa se ta preučitev bolj navezuje na določbe, katerih razlaga se predlaga, in s tem tudi na vsebinsko analizo, ki ji bo neposredno sledila.

A. Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

17. Portugalska vlada in Komisija sta navedli dve vrsti očitkov, ki bi lahko vplivali na dopustnost tega predloga za sprejetje predhodne odločbe. Prva se nanaša na nenatančno obrazložitev predložitvene odločbe, druga pa na dejstvo, da so bili nacionalni ukrepi, ki se izpodbijajo v sporu o glavni stvari, v času, ko je bila zadeva predložena Sodišču, že razveljavljeni.

1. Pomanjkljivosti v predložitveni odločbi

18. Komisija v pisnih in ustnih stališčih uvodoma trdi, da je predložitvena odločba pomanjkljiva, zlasti ker v njej ni natančno opredeljeno, katero sodno prakso Sodišča je mogoče upoštevati pri razlagi določb prava Unije, na katere se nanaša vprašanje za predhodno odločanje, niti niso v njej navedeni razlogi za izbiro navedenih določb,¹⁵ iz česar naj bi izhajalo, da bi se moralo Sodišče izreči za nepristojno za odgovor na to vprašanje.

19. Vendar menim, da lahko taki očitki v zvezi z vsebino predložitvene odločbe vplivajo bolj na dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe kot pa na pristojnost Sodišča.¹⁶

20. Kot poudarja Komisija, je sicer res bistvenega pomena, da predložitveno sodišče svoj predlog oblikuje jasno in natančno, saj je to edini akt, ki služi kot podlaga za postopek pred Sodiščem tako za Sodišče kot za sodelujoče v tem postopku.¹⁷ Te zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe so izrecno navedene v členu 94 Poslovnika Sodišča, ki naj bi ga predložitveno sodišče v okviru sodelovanja, vzpostavljenega s členom 267 PDEU, poznalo in ga mora natančno upoštevati. Zlasti morajo nacionalna sodišča v predložitveni odločbi nujno predstaviti pravni okvir, v katerega se umešča spor o glavni stvari, in pojasniti, ne samo, zakaj so izbrala določbe prava Unije, katerih razlago predlagajo, temveč tudi, kako te določbe povezujejo z nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v navedenem sporu.¹⁸

15 Komisija poleg tega še navaja, da predložitveno sodišče ni obrazložilo, zakaj naj bi nacionalni ukrep, ki se nanaša na široko paleto nosilcev javnih funkcij, bolj posamično zadeval sodnike. Ker menim, da se ta trditev bolj kot na procesna pravila nanaša na vsebinsko preučitev prava Unije, jo bom raje obravnaval v zadnjem navedenem okviru (glej točko 54 in naslednje teh sklepnih predlogov).

16 Če predložitvena odločba ne vsebuje zadostnih pojasnil v zvezi z dejanskim in pravnim okvirom spora o glavni stvari ali v zvezi z razlogi, iz katerih je odgovor na vprašanja za predhodno odločanje potreben za odločitev v sporu, Sodišče običajno odloči, da predlog za sprejetje predhodne odločbe v celoti ali deloma ni dopusten (glej zlasti sodbi z dne 18. julija 2013, ÖFAB, C-147/12, EU:C:2013:490, točke od 44 do 47; in z dne 4. maja 2016, Philip Morris Brands in drugi, C-547/14, EU:C:2016:325, točke od 47 do 53, ter sklep z dne 8. septembra 2016, Google Ireland in Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, točka 15 in naslednje).

17 Predložitvena odločba mora vsebovati dovolj informacij, prvič, za Sodišče, da lahko koristno odgovori na vprašanje za predhodno odločanje, in drugič, za vse zadevne strani, navedene v členu 23 Statuta Sodišča Evropske unije, še zlasti za 28 držav članic, ki se jim ta odločba, ko je prevedena, vroči, da je mogoče zbrati njihova morebitna stališča.

18 Na ta pravila je Sodišče večkrat opozorilo v sodni praksi (glej zlasti dele odločb, navedenih v opombi 16 teh sklepnih predlogov, in v njih navedeno sodno prakso) in v Priporočilih nacionalnim sodiščem v zvezi z začetkom postopka predhodnega odločanja, posodobljenih leta 2016 (UL 2016, C 439, str. 1, zlasti točke od 14 do 18 in Priloga, v kateri so zbrani „[b]istveni elementi predloga za sprejetje predhodne odločbe“). Glej tudi Gaudissart, M.-A., „Les recommandations de la Cour de justice aux juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles“, Journal de droit européen, 2017 št. 2, str. 42 in naslednje.

21. V obravnavani zadevi je obrazložitev predložitvene odločbe še posebej kratka, zlasti z dveh glavnih vidikov, zato se lahko upravičeno postavlja vprašanje o dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga vsebuje.

22. Prvič, kar zadeva povezavo spornih nacionalnih ukrepov z določbami, katerih razlaga se predlaga v vprašanju za predhodno odločanje – torej s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU in členom 47 Listine – je predložitveno sodišče nekoliko nejasno, saj navaja le, da po njegovem mnenju iz teh določb izhaja splošno načelo neodvisnosti sodnikov, v katero bi lahko ti ukrepi posegli,¹⁹ ne da bi to natančno pojasnilo.

23. Drugič, v vprašanju za predhodno odločanje je napoteno na „sodno prakso Sodišča“, iz katere naj bi prav tako izhajalo navedeno načelo neodvisnosti sodnikov, vendar v obrazložitvi predložitvene odločbe ni navedena nobena taka odločba tega sodišča. Predložitveno sodišče se sklicuje le na obstoj „veliko sodb“ Sodišča v zvezi s pojmom „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, v katerih naj bi se upoštevala neodvisnost organa, ki je predložil predlog za sprejetje predhodne odločbe, ne da bi pri tem navedlo katero koli od sodb, ki bi jo bilo po njegovem mnenju mogoče upoštevati. Ker v zvezi s tem niso podane zadostne navedbe, se po mojem mnenju ne bo mogoče izreči o tem vidiku vprašanja, predloženega Sodišču.

24. Kljub zgoraj navedenim pomanjkljivostim predložitvene odločbe menim, da ima Sodišče ob upoštevanju vseh elementov, navedenih v tej odločbi in podanih med razpravo, vseeno dovolj podatkov, da se lahko izreče o morebitni razlagi člena 19 PEU in člena 47 Listine ter tako koristno odgovori na postavljeno vprašanje.²⁰

2. Razveljavitev spornih predpisov pred predložitvijo zadeve Sodišču

25. Portugalska vlada je v pisnih stališčih trdila, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, saj je ob predložitvi zadeve Sodišču postal brezpredmeten zaradi zakonodajnih sprememb v portugalskem nacionalnem pravnem redu, na podlagi katerih so bile v letu 2016 postopoma v celoti ponovno vzpostavljene pravice v zvezi s plačami iz postopka v glavni stvari. Iz tega je izpeljala, da Sodišču ni treba več odgovoriti na postavljeno vprašanje, saj naj bi postalo hipotetično.²¹

26. Ta vlada je na obravnavi potrdila, da je bilo na podlagi zakona št. 159-A/2015 zmanjšanje plač v javni upravi, ki je bilo določeno z zakonom št. 75/2014, med 1. januarjem in 1. oktobrom 2016 postopoma v celoti odpravljeno,²² vendar brez retroaktivnega učinka. To pomeni, da je izguba, na katero se sklicujejo osebe, ki jih zastopa tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, kot posledica zmanjšanja njihovih plač od oktobra 2014 še naprej obstajala za preteklost in do 1. oktobra 2016, ko se je v celoti končala ponovna vzpostavitev normalne ravni plač za vse osebe, zaposlene v javnem sektorju, na katere se je nanašalo navedeno zmanjšanje.

27. Vendar je portugalska vlada trdila, da se vprašanje za predhodno odločanje nanaša na poseg v neodvisnost sodnikov, ki naj bi ga domnevno povzročil zakon št. 75/2014, to je na morebitni problem, ki naj bi bil na datum predložitve zadeve Sodišču, to je 5. februarja 2016, že odpravljen, saj so bili učinki tega besedila odpravljeni z zakonom št. 159-A/2015, ki je bil sprejet 30. decembra 2015 in je začel veljati 1. januarja 2016. K temu je dodala, da so bile posledice zakona št. 75/2014 v obdobju pred njegovo razveljavitvijo, na katere se sklicuje ASJP, zgolj premoženjske narave, s to problematiko pa se po njenem mnenju predlog za sprejetje predhodne odločbe ne ukvarja.

¹⁹ V zvezi z obrazložitvijo predložitvene odločbe glej točko 11 in naslednje teh sklepnih predlogov.

²⁰ Glej po analogiji sodbi z dne 12. februarja 2015, Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, točke od 16 do 23), in z dne 11. junija 2015, LisboaGás GDL (C-256/14, EU:C:2015:387, točke od 24 do 27).

²¹ Portugalska vlada je te trditve navedla podredno, če bi se Sodišče izreklo za pristojno za odločanje o predlogu za sprejetje predhodne odločbe.

²² Glej točki 7 in 8 teh sklepnih predlogov.

28. V zvezi s tem naj opozorim, da se domneva upoštevnost vprašanj v zvezi z razlago prava Unije, ki jih postavi nacionalno sodišče v normativnem in dejanskem okviru, ki ga opredeli v okviru lastne odgovornosti in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša. Predlog nacionalnega sodišča je mogoče zavreči, samo če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore.²³

29. V skladu z ustaljeno sodno prakso iz besedila in sistematike člena 267 PDEU izhaja, da se s postopkom predhodnega odločanja predpostavlja, da mora pred nacionalnimi sodišči dejansko potekati spor, v okviru katerega se od teh sodišč zahteva, da izdajo odločbo, v kateri bo mogoče upoštevati sodbo, izdano v postopku predhodnega odločanja.²⁴ Tako je Sodišče, kadar je spor o glavni stvari na datum, ko mu je predložitevno sodišče predložilo zadevo, že postal brezpredmeten, predlog za sprejetje predhodne odločbe razglasilo za nedopusten,²⁵ medtem ko je bil načeloma postopek ustavljen zgolj v primerih, ko se je upoštevno dejanje ali upoštevni dogodek zgodil med postopkom pred Sodiščem.²⁶

30. Zlasti se Sodišče ne izreče o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, če so bile nacionalne določbe, ki so se sprva uporabljale za spor o glavni stvari, razveljavljene ali jih ni mogoče upoštevati zaradi njihove neustavnosti.²⁷ Vendar je bilo odločeno, da dejstvo, da se pričakuje sprememba zadevne nacionalne zakonodaje, ne vpliva na dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, če iz informacij v njem izhaja, da je odgovor Sodišča na postavljena vprašanja odločilen za izid spora o glavni stvari.²⁸

31. V obravnavani zadevi menim, da iz elementov, predloženih Sodišču, ni jasno razvidno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze s predmetom spora iz postopka v glavni stvari ali da je izpostavljeni problem hipotetičen.

32. V nasprotju s trditvijo portugalske vlade se spor, ki ga obravnava predložitevno sodišče, namreč ne nanaša na neodvisnost sodnikov, saj se na načelo te neodvisnosti sklicuje le v smislu pravnega razloga, da bi se tako dosegla razglasitev ničnosti domnevno nezakonitih upravnih aktov, na podlagi katerih so bile zmanjšane plače oseb, ki jih zastopa ASJP, in vračilo zneskov, ki naj bi bili nezakonito odtegnjeni od njihovih plač v skladu z zakonom št. 75/2014.

33. Ker poleg tega z zakonom št. 159-A/2015, s katerim je bil ta spremenjen, izpodbijana zmanjšanja na datum, ko je bil vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, niso bila v celoti odpravljena niti za preteklost niti za neposredno prihodnost,²⁹ se zdi, da je na ta datum za predložitevno sodišče, ki meni, da je bilo z zadevnimi nacionalnimi predpisi morda kršeno pravo Unije, še vedno obstajala obveznost odločanja o predmetu te tožbe, zato je torej ostala tudi potreba, da Sodišče odgovori na vprašanje za predhodno odločanje.

23 Glej zlasti sodbi z dne 8. decembra 2016, Eurosaneamientos in drugi (C-532/15 in C-538/15, EU:C:2016:932, točka 28), in z dne 21. decembra 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, točka 36).

24 Glej zlasti sodbo z dne 26. februarja 2015, Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, točka 38), in sklep z dne 3. marca 2016, Euro Bank (C-537/15, neobjavljen, EU:C:2016:143, točka 32).

25 Glej zlasti sklep predsednika Sodišča z dne 10. februarja 2015, Liivimaa Lihaveis (C-175/13, neobjavljen, EU:C:2015:80, točke od 17 do 21).

26 Glej zlasti sodbi z dne 24. oktobra 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, točke od 44 do 48), in z dne 3. julija 2014, Da Silva (C-189/13, neobjavljena, EU:C:2014:2043, točke od 34 do 37).

27 Glej zlasti sodbi z dne 9. decembra 2010, Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753, točke od 32 do 34), in z dne 27. junija 2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, točke od 27 do 32); in sklep z dne 3. marca 2016, Euro Bank (C-537/15, neobjavljen, EU:C:2016:143, točke od 34 do 36).

28 Glej sodbo z dne 12. januarja 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, točki 28 in 29).

29 Naj spomnim, da je bil predlog za sprejetje predhodne odločbe vpisan 5. februarja 2016, zakon št. 159-A/2015 pa je sicer res začel veljati 1. januarja 2016, vendar njegovi učinki niso retroaktivni in so bili v prvem obdobju le delni (vrnitev zmanjšanja v prvotno stanje je bila 40-odstotna za plače, izplačane od 1. januarja 2016, 60-odstotna za plače, izplačane od 1. aprila 2016, in 80-odstotna za plače, izplačane od 1. julija 2016), polno pa je začel učinkovati šele od 1. oktobra 2016 (glej točke 7 in 8 ter 26 in 27 teh sklepnih predlogov). Torej zatrjevana izguba prihodkov, ki naj bi jo utrpeli osebe, ki jih zastopa tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, na dan predložitve zadeve Sodišču, ni bila v celoti povrnjena.

34. Glede na vse navedeno menim, da je ta predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

B. Pristojnost Sodišča

35. Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari se v podporo tožbi v sporu o glavni stvari sklicuje na nezakonnost izpodbijanih upravnih aktov, ker naj nacionalni predpisi, ki se z njimi izvajajo, to je zakon št. 75/2014, ne bi bili v skladu s pravom Unije, saj naj bi bili v nasprotju z „načelom neodvisnosti sodnikov“, kot naj bi po mnenju te stranke hkrati izhajalo iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU in člena 47 Listine. Predložitveno sodišče ta skupni pristop k navedenim določbam povzema ne le v besedilu vprašanja za predhodno odločanje, temveč tudi v obrazložitvi, na kateri to temelji.

36. Menim, da je treba za to, da bi se lahko izreklo o ugovorih nepristojnosti, na katera se sklicujeta portugalska vlada in Komisija, člen 19(1), drugi pododstavek, PEU analizirati neodvisno od člena 47 Listine, saj sta po mojem mnenju upoštevnost teh določb in torej tudi možnost za Sodišče, da ju razloži, odvisni od različnih meril.

1. Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU

37. Portugalska vlada in Komisija nista niti v pisnih niti v ustnih stališčih izrecno navedli, zakaj Sodišče po njunem mnenju morda ni pristojno za to, da odloči o razlagi člena 19 PEU, če se ta obravnava ločeno. Razvili sta namreč dolgo utemeljitev v podporo trditvi, da nacionalni predpisi iz postopka v glavni stvari niso ukrep, s katerim se izvaja pravo Unije v smislu člena 51 Listine, iz česar naj bi izhajalo, da ni treba razložiti člena 47 Listine, in zdi se mi, da podobno utemeljitev predlagata tudi v zvezi s členom 19 PEU.³⁰

38. Vendar menim, da v zvezi s tem ni mogoča niti razširitev niti analogija, saj je treba upoštevati posebnosti besedila člena 19 PEU, ki se razlikuje od besedila člena 51(1) Listine, h kateremu se bom še vrnil v nadaljevanju,³¹ vendar lahko v zvezi z njim že zdaj opozorim, da je z njim področje uporabe Listine omejeno na ukrepe, ki jih sprejmejo države članice zaradi izvajanja določb prava Unije.

39. Ne da bi kakor koli vnaprej določili vsebinsko analizo, na podlagi katere bosta opredeljena vsebina in obseg člena 19 PEU,³² je treba v tej fazi opredeliti, ali je Sodišče v obravnavani zadevi pristojno za razlago navedenega člena zaradi morebitne uporabe njegovih določb – natančneje njegovega odstavka 1, drugi pododstavek, na katerega se nanaša vprašanje za predhodno odločanje – v okoliščinah, kot so tiste iz spora o glavni stvari.

40. V skladu z navedenim drugim pododstavkom „[d]ržave članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije“. ³³ Prav zadnji del te določbe se mi zdi odločilen za presojo, ali se Sodišče v tej zadevi lahko izreče o njeni razlagi.

30 Portugalska vlada je iz sodne prakse v zvezi s členom 51 Listine izpeljala, da Sodišče očitno ni pristojno za odločanje o razlagi tako člena 19 PEU kot tudi člena 47 Listine. Kar zadeva Komisijo, je nepristojnost Sodišča za odgovor na vprašanje za predhodno odločanje z vidika člena 19 PEU utemeljila zlasti z dejstvom, da predložitveno sodišče predložitvene odločbe ni dovolj obrazložilo, kar zadeva povezavo, ki bi lahko obstajala med pravom Unije in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja za spor o glavni stvari (očitek, ki se po mojem mnenju nanaša bolj na dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki je preučena v točki 18 in naslednjih teh sklepnih predlogov).

31 Glej točko 43 in naslednje teh sklepnih predlogov.

32 Ob čemer je treba že takoj pojasniti, da bom priporočil razlago člena 19 PEU v nasprotju s tezo, ki jo zagovarja ASJP (glej točko 57 in naslednje teh sklepnih predlogov).

33 Moj poudarek.

41. Po mojem mnenju se učinkovito sodno varstvo – ki vključuje dostop do ustreznih pravnih sredstev in ki ga morajo imeti stranke v postopku možnost izkoristiti na podlagi navedenega pododstavka – od držav članic zahteva, ko bi lahko nacionalni sodniki razsojali v zadevah, ki spadajo na področja, zajeta s pravom Unije, torej kot evropski sodniki. Menim, da mora to veljati v primeru sodnikov, ki jih zadevajo predpisi iz postopka v glavni stvari, saj bodo morda morali odločiti v sporih, ki spadajo na področje uporabe prava Unije, torej sporih, za katere je treba zagotoviti možnost uporabe takih pravnih sredstev.

42. Po mojem mnenju ta ugotovitev zadostuje za to, da se Sodišče obravnava kot pristojno za razlago člena 19(1), drugi pododstavek, PEU v tej zadevi. To pristojnost je treba zdaj pokazati v zvezi z zahtevano razlago člena 47 Listine, saj merila za uporabo tega člena niso določena enako kot tista za navedeni člen 19, čeprav lahko tako ena kot druga privedejo do enakega konkretnega rezultata.

2. Člen 47 Listine

43. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, med katerimi je „pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“, določena s členom 47 Listine, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, ne pa tudi v drugih položajih.³⁴ Tako člen 51(1) Listine določa, da se določbe te listine uporabljajo za države članice samo takrat, „ko izvajajo pravo Unije“, in sicer v skladu s sodno prakso Sodišča v zvezi s tem pojmom.³⁵ V členu 6(1) PEU, ki določa, da je Listina zavezujoča, in v členu 51(2) Listine je pojasnjeno, da določbe te listine nikakor ne razširjajo pristojnosti Unije, kot so opredeljene v Pogodbah. Kadar torej pravni položaj ne spada na področje uporabe prava Unije, Sodišče ni pristojno za njegovo obravnavo, morebiti uveljavljane določbe Listine pa same po sebi ne morejo utemeljevati te pristojnosti.³⁶

44. V obravnavani zadevi portugalska vlada in Komisija trdita, da pogoji, ki bi omogočili sklep, da je to, da je Portugalska republika sprejela in uporabila ukrepe, določene s členom 2 zakona št. 75/2014, položaj, v katerem se izvaja pravo Unije v smislu člena 51 Listine, niso izpolnjeni, zato po njenem mnenju Sodišče očitno ni pristojno za razlago člena 47 Listine.

45. Naj spomnim, da se je Sodišče izreklo za očitno nepristojno za to, da bi vsebinsko odgovorilo na nekaj predhodnih predlogov za sprejetje predhodne odločbe, ki so jih prav tako predložila portugalska sodišča, saj predložitvena odločba ni vsebovala nobenega konkretnega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče sklepati, da je cilj nacionalnih ukrepov iz teh zadev, podobnih zadevi iz obravnavanega spora o glavni stvari,³⁷ izvajanje prava Unije v smislu navedenega člena 51.³⁸ Vendar drugače kakor pri teh drugih zadevah zatrjevana nepristojnost Sodišča tukaj ni očitna, saj je predložitveno sodišče podalo izrecnejše – pa čeprav precej posplošene – navedbe o obstoju takega izvajanja v obravnavani zadevi.

34 Sodišče je v sodbi z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točke od 17 do 23), zlasti odločilo, da je treba, kadar „nacionalna ureditev spada na področje uporabe prava Unije, spoštovati temeljne pravice, ki jih zagotavlja Listina, [zato] ne morejo obstajati primeri, v katerih nacionalna ureditev spada na področje uporabe prava Unije, ne da bi se uporabljale te temeljne pravice. Dejstvo, da se uporabi pravo Unije, vključuje uporabo temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Listina“ (točka 21). Glej tudi sodbo z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, točka 49).

35 Sodišče je pojasnilo, da pojem „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51 Listine predpostavlja obstoj navezne okoliščine med aktom prava Unije in zadevnim nacionalnim ukrepom, ki presega sorodnost zadevnih področij ali posredne učinke enega od področij na drugo. V zvezi s tem je treba poleg drugih elementov preveriti, ali je namen zadevnih nacionalnih predpisov izvajanje določbe prava Unije, kakšna je narava teh predpisov in ali se z njimi uresničujejo tudi drugi cilji poleg tistih, ki jih zajema pravo Unije, tudi če lahko posredno vplivajo na to pravo, ter ali obstaja posebna ureditev prava Unije na tem področju ali taka, da lahko nanj vpliva (glej zlasti sodbi z dne 10. julija 2014, Julián Hernández in drugi, C-198/13, EU:C:2014:2055, točka 34 in naslednje, in z dne 6. oktobra 2016, Paoletti in drugi, C-218/15, EU:C:2016:748, točka 14 in naslednje).

36 Glej zlasti sodbo z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 51 in naslednje); ter sklepa z dne 14. aprila 2016, Târșia (C-328/15, neobjavljen, EU:C:2016:273, točki 23 in 24), in z dne 13. decembra 2016, Semeraro (C-484/16, neobjavljen, EU:C:2016:952, točka 43).

37 Torej zakonskih določb, s katerimi je bilo določeno zmanjšanje plač v javnem sektorju zaradi zmanjšanja portugalskih javnih izdatkov.

38 Glej sklepe z dne 7. marca 2013, Sindicato dos Bancários do Norte in drugi (C-128/12, neobjavljen, EU:C:2013:149, točka 12); z dne 26. junija 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036, točka 19 in naslednje), in z dne 21. oktobra 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327, točka 14).

46. Predložitveno sodišče je namreč navedlo, da so bili ukrepi za zmanjšanje plač, kot so bili določeni s členom 2 zakona št. 75/2014, utemeljeni z zahtevami glede konsolidacije proračuna, nato pa je sestavilo seznam aktov prava Unije v zvezi s čezmernim primanjkljajem portugalske države in finančno pomočjo, ki ji je bila odobrena.³⁹ Vendar ni preprosto opredeliti razlogov, iz katerih to sodišče meni, da obstaja neposredna povezava med ukrepi iz postopka v glavni stvari in tako ali drugačno določbo prava Unije, saj je v zvezi s tem predložilo le malo informacij.⁴⁰

47. Tako v predložitveni odločbi ne pojasnjuje, kakšen je bil z vidika določb prava Unije, ki so se takrat uporabljale, normativni okvir, katerega del so bili sporni nacionalni ukrepi. Zlasti to sodišče ni jasno upoštevalo ločnice, ki jo je na obravnavi izpostavila portugalska vlada, med, prvič, fazo, ko so za portugalsko državo veljala pravila prava Unije v zvezi z zmanjšanjem čezmernega primanjkljaja, in drugič, fazo, ko se je uporabljala ureditev, ki je vključevala obveznosti, ki so izhajale iz finančne pomoči Unije.

48. Kot je generalni pravobranilec Y. Bot navedel v zadevi v zvezi z ukrepi proračunskega varčevanja, ki jih država članica sprejme v okviru zavez, sprejetih do Evropske skupnosti, je treba, da bi se ugotovilo, ali se na podlagi člena 51 Listine uporabljajo določbe te listine,⁴¹ upoštevati ne le besedilo zadevnih nacionalnih določb, ampak tudi vsebino aktov prava Unije, v katerih so navedene zaveze določene. V zvezi s tem je po mojem mnenju upravičeno dodal, da ni pomembno, da se s temi akti zadevni državi članici pušča manevrski prostor za sprejetje ukrepov, s katerimi je mogoče najboljše doseči spoštovanje navedenih zavez, če so cilji, določeni z upoštevanimi določbami, dovolj podrobni in natančni, da gre za posebne predpise prava Unije s tega področja,⁴² ne pa zgolj za priporočila, ki bi jih sprejel Svet na podlagi člena 126 PDEU in jih naslovil na države članice, katerih javnofinančni primanjkljaj bi se štel za čezmeren.

49. Predložitveno sodišče se v obravnavani zadevi pri opisu zatrjevane povezave med zakonom št. 75/2014 in pravom Unije ne sklicuje na elemente besedila navedenega zakona. Ta namreč ne vsebuje napotil na nobenega od aktov prava Unije, in sicer v nasprotju z obrazložitvijo osnutka zakona, na podlagi katerega je bil ta sprejet in v katerem je pojasnjena povezava z obveznostmi, ki izhajajo iz prava Unije na proračunskem področju.⁴³

50. Nasprotno, to sodišče – kot tudi ASJP – se opira zlasti na sporazum o ekonomski in finančni prilagoditvi, ki ga je portugalska država sklenila maja 2011,⁴⁴ ter nazadnje na Izvedbeni sklep Sveta 2012/409 z dne 10. julija 2012 o finančni pomoči Unije Portugalski in Priporočilo Sveta z dne 18. junija 2013 za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja na Portugalskem.

39 Ta seznam vključuje večino aktov, navedenih v točki 4 teh sklepnih predlogov.

40 Predložitveno sodišče navaja „Poročilo o državnem proračunu v letu 2011“, ki ga je pripravilo ministrstvo za finance in javno upravo ter v katerem je bilo napoteno na Sklep Sveta Evropske unije 2010/288, vendar ni pojasnjeno, ali se je ta element upošteval pri pripravi zakona št. 75/2014, na katerega se nanaša spor o glavni stvari.

41 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Florescu in drugi (C-258/14, EU:C:2016:995, točka 61 in naslednje).

42 V tej zadevi sta se obravnavala zlasti memorandum o soglasju, sklenjen 23. junija 2009 med Romunijo in Evropsko skupnostjo, ter Sklep Sveta 2009/459/ES z dne 6. maja 2009 o zagotovitvi srednjeročne finančne pomoči Skupnosti Romuniji (UL 2009, L 150, str. 8).

43 V obrazložitvenem memorandumu pred predlogom zakona št. 239/XII je izpostavljeno, da mora Portugalska republika zaradi članstva v Evropski uniji in euroobmočju na proračunskem področju izpolniti zavezujoče pogoje, določene v pogodbi DEU, memorandumu in uredbah o izvajanju Pakta stabilnosti in rasti ter Pogodbi o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji. Omenjena je tudi možnost finančnih sankcij zoper države članice, ki presegajo referenčne mejne vrednosti proračunskega primanjkljaja. Poleg tega je omenjen tudi program ekonomske prilagoditve, sklenjen s Komisijo, ECB in MDS. K temu je še dodano, da je namen navedenega predloga zakona – ker je treba zaradi proračunske discipline, ki jo nalagajo trajne in stalne obveznosti, ki zavezujejo Portugalske republike v okviru njene pripadnosti Evropski uniji in enotni valuti – zajezi plačno maso v javni upravi kot osrednji element državnih izdatkov ter obnoviti odstotne deleže in omejitve zmanjšanja, ki veljajo od leta 2011, pri čemer pa se hkrati določi popolna vrnitev v prvotno stanje po fazah v skladu s proračunskimi razpoložljivostmi (glej str. 1–4).

44 Naj pojasnim, da je ta prvi memorandum, ki je bil nato večkrat spremenjen – kot je navedeno v stališčih Komisije – določal triletni program, ki bi moral trajati „do sredine leta 2014“ (glej uvodno izjavo 2 Izvedbenega sklepa Sveta 2011/344).

51. Naj v zvezi s tem opozorim, da je priporočilo, ki ga sprejmejo institucije Unije, akt, ki – v nasprotju s sklepom – po naravi ni zavezujoč.⁴⁵ Poleg tega podobno kot portugalska vlada⁴⁶ in Komisija menim, da z zgoraj navedenim priporočilom, ki temelji zlasti na členu 126(7) PDEU, niso bili določeni dovolj konkretni in natančni cilji, da bi se lahko štel, da je portugalska država na njegovi podlagi izvajala zahteve prava Unije v smislu člena 51 Listine.

52. V zvezi z Izvedbenim sklepom 2012/409, na katerega se sklicuje predložitveno sodišče, ugotavljam, da je bil nadomeščen z Izvedbenim sklepom Sveta 2014/234 z dne 23. aprila 2014, ki se je torej uporabljal *ratione temporis*, ko so bili sprejeti sporni ukrepi, ki izhajajo iz zakona št. 75/2014, sprejetega 12. septembra 2014. S členom 1 zadnjenavedenega sklepa je bil spremenjen Izvedbeni sklep 2011/344, s katerim so bili sprva določeni pogoji finančne pomoči Unije Portugalski republiki⁴⁷ kot dopolnitev Uredbe št. 407/2010. Iz odstavka 2 navedenega člena izhaja, da je morala portugalska država leta 2014 „v skladu s specifikacijami iz memoranduma o soglasju“ sprejeti tudi posebne, ne pa le splošne ukrepe,⁴⁸ katerih namen je bil zlasti ta, da v okviru „konsolidacijsk[e] strategij[e] za leto 2015“ „vlada v letu 2014 razvije enotno plačno lestvico, ki naj bi jo začela izvajati leta 2015 ter je usmerjena v racionalizacijo in skladnost politike prejemkov za vse poklice v javnem sektorju“.⁴⁹ Te analize ni mogoče omajati s poljem proste presoje, s katerim je sicer res razpolagala ta država članica pri izvajanju svojih pristojnosti na proračunskem področju za to, da je opredelila natančne ukrepe ekonomske prilagoditve, za katere je menila, da so najprimernejši za uresničitev tako določenih natančnih ciljev.⁵⁰

53. Čeprav je mogoče zaradi omejenih pojasnil, ki jih v zvezi s tem vsebuje predložitvena odločba, o tem vidiku resno podvomiti, se nagibam k prepričanju, da so se s sprejetjem ukrepov zmanjšanja plač v javnem sektorju, določenih s členom 2 zakona št. 75/2014, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, izvajale določbe prava Unije v smislu člena 51 Listine in da je Sodišče zato pristojno za to, da odgovori na predlog za sprejetje predhodne odločbe tudi v delu, v katerem se ta nanaša na člen 47 Listine.

45 V skladu s členom 288, četrti in peti odstavek, PDEU.

46 Ta vlada se sklicuje zlasti na sodbo št. 574 z dne 14. avgusta 2014, ki jo je v tem smislu izreklo Tribunal Constitucional (ustavno sodišče, Portugalska). Vendar to sodišče hkrati dodaja, da lahko nekateri konkretni ukrepi izhajajo iz izvedbenih sklepov Sveta v okviru programa ekonomske in finančne pomoči Unije portugalski državi.

47 V skladu z odstavkom 1 navedenega člena 1 je bila portugalski državi dana na voljo finančna pomoč za obdobje treh let in šestih tednov od prvega dne po začetku veljavnosti Izvedbenega sklepa 2011/344. Kot je Komisija navedla na obravnavi, se od izteka programa ekonomske prilagoditve v zvezi s to državo izvaja poprogramski nadzor (v zvezi s tem glej https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_en).

48 Razlikovati je treba med temi ukrepi, ki so posebej naloženi eni od držav članic, in proračunskimi omejitvami, ki jih morajo države članice upoštevati na splošno, še posebej tiste iz euroobmočja, zlasti na podlagi uredb v zvezi s Paktom stabilnosti in rasti (glej med drugim uvodne izjave od 1 do 5 in člen 1 Uredbe Sveta (EU) št. 1177/2011 z dne 8. novembra 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL 2011, L 306, str. 33)).

49 Glej člen 3(8)(h)(i) in (ii) Izvedbenega sklepa 2011/344, kakor je bil spremenjen s členom 1 Izvedbenega sklepa 2014/234, in uvodno izjavo 11, četrta alineja, zadnjenavedenega sklepa, v kateri je navedeno, da sta „[p]regled javnih odhodkov in konsolidacijska strategija za leto 2014 [...] podprta z več ključnimi reformami v javni upravi“, ki zajemajo „revizijo [plačne] lestvice [...] in razvoj enotne lestvice dodatkov k plači“.

50 Menim, da portugalska država s sprejetjem zakona št. 75/2014 ni „prevzela samostojne pobude, ki ni omejena zgolj na izvajanje polja proste presoje, dovoljenega in predpisanega s pravom Unije“, kot trdi Komisija, temveč je delovala tako, da je izpolnila posebne ekonomske zaveze, ki jih je sprejela, da bi lahko izkoristila finančno pomoč, ki ji je bila dodeljena.

C. Vsebinska presoja

1. Predmet vprašanja za predhodno odločanje

54. ASJP v podporo svojim zahtevam trdi, da se pravni status sodnikov ne sme mešati s statutarnimi predpisi v zvezi z javnimi uradniki na splošno, katerih položaj bi lahko bil negotov. Ob sklicevanju, med drugim,⁵¹ na Evropsko listino o statutu za sodnike,⁵² sprejeto pod okriljem Sveta Evrope, trdi, da bi stabilnost osebnih prejemkov sodnikov na sodiščih splošne pristojnosti in njihova določitev na ustrezni ravni, da se sodniki tako zavarujejo pred vmešavanji, katerih namen bi bil vplivati na njihove odločitve, omogočili, da se zagotovi spoštovanje zlasti načel neodvisnosti in nepristranskosti, ki naj bi bili jamstvi pri izvajanju sodne dejavnosti. V zvezi s tem trdi, da načelo neodvisnosti sodnikov, zlasti na finančni ravni, ki naj bi izhajalo iz člena 19 PEU in člena 47 Listine, nasprotuje aktom o zmanjšanju plač, ki jih enostransko sprejmeta izvršna in zakonodajna veja oblasti države članice, kakršni so tisti iz postopka v glavni stvari.

55. V istem smislu se s predložitveno odločbo Sodišču v bistvu predlaga, naj opredeli, ali obstaja splošno načelo prava Unije, v skladu s katerim bi morali organi držav članic spoštovati neodvisnost nacionalnih sodnikov in še posebej – glede na okoliščine spora o glavni stvari – ohranjati plače sodnikov na ustaljeni in zadostni ravni, da se jim omogoči svobodno opravljanje njihovih nalog.

56. Predložitveno sodišče meni, da tako načelo in take okoliščine izhajajo tako iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU kot iz člena 47 Listine,⁵³ to sta določbi, ki jih bo moralo Sodišče po mojem mnenju razložiti ločeno,⁵⁴ če bo menilo, da je pristojno za odločanje o teh dveh vidikih.⁵⁵ Sam se podobno kot portugalska vlada in Komisija iz razlogov, ki jih bom navedel v nadaljevanju, ne strinjam z mnenjem, ki ga je z vsebinskega vidika podalo predložitveno sodišče.

2. Razlaga člena 19(1), drugi pododstavek, PEU

57. Predložitveno sodišče in ASJP v podporo tezi, da je s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU izoblikovano splošno načelo prava Unije, ki določa neodvisnost sodnikov in nasprotuje nacionalnim ukrepom iz postopka v glavni stvari, navajata, da so sodniki v državah članicah s funkcionalnega vidika hkrati tudi evropski sodniki, saj so v prvi liniji pri zagotavljanju učinkovitega sodnega varstva pravic, ki izhajajo iz pravnega reda Unije, zlasti na podlagi te določbe.

51 ASJP navaja tudi ocenjevalni poročili v zvezi z evropskimi pravosodnimi sistemi, ki ju je pripravila Evropska komisija za učinkovitost pravosodja pri Svetu Evrope (CEPEJ) in sta dostopni na internetnem naslovu http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp.

52 Evropska listina o statutu za sodnike, sprejeta od 8. do 10. julija 1998, v členu 6, naslovljenem „Plača, socialna varnost“, določa: „6.1 Poklicno izvajanje pravosodnih nalog pomeni, da sodnik ali sodnica prejema plačo, določeno na taki ravni, da se preprečijo pritiski, katerih namen bi bil vplivati na vsebino njegovih ali njenih odločitev in, splošneje, njegovo ali njeno sodno ravnanje, kar bi vplivalo na njegovo ali njeno neodvisnost in nepristranskost.“

6.2 Plača se lahko spreminja glede na delovno dobo, naravo nalog, za opravljanje katerih je bil(-a) določen(-a) sodnik ali sodnica, ki to delo opravlja poklicno, pa tudi glede na težo poklicnih nalog, ki jih mora opravljati, pri čemer se ti dejavniki ocenijo pregledno [...]“

Obrazložitev, ki sledi določbam navedene listine, vključuje koristna pojasnila v zvezi z njihovo vsebino (dokument je dostopen na internetnem naslovu

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true#>).

53 Naj spomnim, da je v vprašanju za predhodno odločanje poleg navedenih členov napoteno še na „sodno prakso Sodišča“, iz katere naj bi prav tako izhajalo načelo neodvisnosti sodnikov, vendar v predložitveni odločbi ni navedena nobena odločba Sodišča v zvezi s tem.

54 Čeprav ni mogoče izključiti, da lahko nekateri preudarki v zvezi s členom 47 Listine pomenijo koristno pojasnilo k razlagi člena 19 PEU in obratno (glej zlasti sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2, točki 38 in 67).

55 In seveda le, če bo predlog za sprejetje predhodne odločbe razglašen za dopusten.

58. Drži sicer, da člen 19(1), drugi pododstavek, PEU določa, da „[d]ržave članice vzpostavijo pravna sredstva[,] potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije“,⁵⁶ ter da sodniki na nacionalnih sodiščih, v katerih pristojnosti je ravnanje s takimi pravnimi sredstvi, pripomorejo k temu varstvu. Vendar je treba pri razlagi besedila te določbe analizirati njen okvir.

59. V zvezi s tem ugotavljam, da je člen 19 PEU umeščen v naslov III te pogodbe, naslovljen „Določbe o institucijah“, ki vsebuje sklop splošnih pravil, s katerimi so določeni pogoji, pod katerimi mora vsaka od institucij Unije – in zlasti Sodišče Evropske unije, na katero se nanaša navedeni člen 19 – delovati v okviru pristojnosti, ki so ji dodeljene.

60. Poleg tega menim, da je ob upoštevanju določb iz odstavkov od 1 do 3 člena 19 PEU, če se obravnavajo kot celota, zgoraj navedeni pojem „učinkovito pravno varstvo“ zasnovan v tesni povezavi z izvajanjem nalog Sodišča Evropske unije, katerega sestava in pristojnosti se obravnavajo v teh treh odstavkih. Zlasti je s prvim pododstavkom odstavka 1 tej instituciji, ki vključuje Sodišče in Splošno sodišče, podeljena naloga zagotavljanja upoštevanja prava pri razlagi in uporabi Pogodb,⁵⁷ k čemur je treba dodati, da „pravilo splošne pristojnosti“ iz tega pododstavka vključuje odstopanja.⁵⁸

61. Iz sodne prakse izhaja, da je namen drugega pododstavka istega odstavka 1 znova potrditi, da so države članice dolžne „določiti sistem pravnih sredstev in postopkov, ki lahko zagotovi spoštovanje temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva“.⁵⁹ Torej se navedeni drugi pododstavek ne nanaša neposredno na nacionalne sodnike, ampak je njegov namen zagotoviti, da v državah članicah obstajajo možnosti vložitve pravnih sredstev, da lahko tako vsaka stranka v postopku izkoristi tako varstvo na vseh področjih, na katerih se uporablja pravo Unije. Ta zahteva se navezuje na dejstvo, da sodnega nadzora nad spoštovanjem pravnega reda Evropske unije ne zagotavljajo zgolj njena sodišča, temveč se ta v skladu z obema pododstavkoma navedenega odstavka zagotavlja tudi v sodelovanju z nacionalnimi sodišči.⁶⁰

62. Sodišče je navedlo, da taka obveznost izhaja tudi iz člena 47 Listine v zvezi z ukrepi držav članic za izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.⁶¹ Prvi odstavek navedenega člena 47 namreč izrecno določa, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu. Ne da bi se želel že zdaj izreči o razlagi zadnjenevedenega člena in njegovih morebitnih posledicah z vidika podatkov iz spora o glavni stvari,⁶² moram poudariti, da se namen in vsebina navedenega člena 47 razlikujeta od namena in vsebine člena 19 PEU.

⁵⁶ Moj poudarek.

⁵⁷ V odstavku 2 člena 19 PEU sta opisana sestava Sodišča in status njegovih članov, v odstavku 3 pa so opredeljena področja njegove pristojnosti z vidika različnih vrst tožb, ki bi mu bile lahko predložene v odločanje.

⁵⁸ Glej zlasti sodbo z dne 19. julija 2016, H/Svet in Komisija (C-455/14 P, EU:C:2016:569, točki 39 in 40), v zvezi z obstoječimi odstopanji na področju skupne zunanje in varnostne politike.

⁵⁹ Glej zlasti sodbi z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točki 100 in 101), in z dne 28. aprila 2015, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, točki 49 in 50).

⁶⁰ Glej zlasti sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:21, točke 34, 116 in 121); sodbi z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točki 90 in 99), in z dne 28. aprila 2015, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, točka 45), ter sklep z dne 24. januarja 2017, Beul/Parlament in Svet (C-53/16 P, neobjavljen, EU:C:2017:66, točki 18 in 19).

⁶¹ Glej sodbo z dne 28. aprila 2015, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, točka 50). Glej tudi sodbo z dne 16. Maja 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, točka 44).

⁶² V zvezi s tem glej točko 69 in naslednje teh sklepnih predlogov.

63. V zvezi z zadnjenavedenim členom je Sodišče že odločilo, da je treba v nacionalnem pravnem redu vsake države članice – ob spoštovanju zahtev, ki izhajajo zlasti iz navedenega člena 19(1), drugi pododstavek – določiti pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih strankam v postopku daje pravo Unije.⁶³ Zdi se mi, da je cilj tega pododstavka, ki državam članicam nalaga, da morajo vzpostaviti pravna sredstva, ki omogočajo učinkovito varstvo navedenih pravic, predvsem postopkovne narave.

64. Ob upoštevanju navedenega podobno kot portugalska vlada⁶⁴ menim, da pojma „učinkovito pravno varstvo“ v smislu člena 19(1), drugi pododstavek, PEU ni mogoče mešati z „načelom neodvisnosti sodnikov“, za katero je v vprašanju za predhodno odločanje navedeno, da domnevno izhaja iz te določbe.⁶⁵

65. Poleg tega se mi zdi razlika med pravico do učinkovitega sodnega varstva, ki jo je treba z ustreznimi pravnimi sredstvi zagotoviti strankam v postopku v državah članicah, in pravico, ki naj bi se priznavala takim strankam, da jim sodijo sodniki, ki odločajo popolnoma neodvisno, očitna tako ob upoštevanju naslova kot besedila člena 47 Listine, ki ti pravici razdružujeta.⁶⁶ To razlikovanje se enako jasno kaže tudi v Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin,⁶⁷ v kateri je „[p]ravica do učinkovitega pravnega sredstva“ pred domačimi oblastmi določena v členu 13, medtem ko je „[p]ravica do poštenega sojenja“, ki vključuje zlasti „pravico, [vsakogar] da [o njegovi zadevi] odloča neodvisno [...] sodišče“, vključena v člen 6 EKČP,⁶⁸ čeprav med navedenima členoma očitno obstajajo stvarne vezi.⁶⁹ K tem elementom v zvezi z razlago člena 47 Listine se bom še vrnil.⁷⁰

66. Menim, da se obveznost držav članic, da vzpostavijo sistem „pravnih sredstev“, kot je določena v členu 19(1), drugi pododstavek, PEU, navezuje zgolj na pravico do „učinkovitega pravnega varstva“, kot to izhaja iz te določbe, ne pa na pravico do poštenega sojenja pred neodvisnim sodiščem, saj je vsebina te pravice bistveno drugačna.

67. Zato menim, da je treba navedeni drugi pododstavek razlagati tako, da z njim ni določeno splošno načelo prava Unije, v skladu s katerim bi bilo treba zagotoviti neodvisnost sodnikov na vseh sodiščih držav članic.

63 Glej zlasti sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 102 in naslednje).

64 Komisija niti v pisnih niti v ustnih stališčih v zvezi s podrednim predlogom ni jasno zavzela stališča o tem, kako je treba razlagati člen 19(1), drugi pododstavek, PEU.

65 Portugalska vlada pravilno poudarja, da je načelo učinkovitega sodnega varstva, katerega namen je zagotoviti, da vsaki pravici ali zakonito zavarovanemu interesu ustreza primerno procesno pravno sredstvo, s katerim jo (ga) je mogoče zavarovati pred sodišči, del povsem drugačne perspektive kot načelo neodvisnosti sodnikov, ki zagotavlja nepristranskost pravosodnega organa z vidika zunajsodnih neupravičenih vmešavanj v potek sodnega postopka.

66 V naslovu člena 47 Listine je „[p]ravica do učinkovitega pravnega sredstva“, ki se obravnava v prvem odstavku tega člena, ločena od „[pravice do] nepristranskega sodišča“, ki vključuje pravico do „neodvisnega sodišča“, kot je to določeno v drugem odstavku tega člena. Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 54 in naslednje).

67 Konvencija, podpisana v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP).

68 Naj k temu pripomnim, da enako razlikovanje obstaja v portugalski ustavi, v kateri se „dostop do prava in učinkovitega sodnega varstva“ obravnava v členu 20, neodvisnost sodišč pa je določena v členu 203 (naveden v opombi 14 teh sklepnih predlogov).

69 Glej zlasti ESČP, 26. oktober 2000, Kudła proti Poljski (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, točke od 150 do 156).

70 Glej točko 69 in naslednje teh sklepnih predlogov.

68. Podredno – če bi Sodišče menilo, da načelo neodvisnosti sodnikov izhaja neposredno iz zahteve po učinkovitem sodnem varstvu iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, kot trdi predložitveno sodišče – menim, da je treba vsekakor ugotoviti, da niti te določbe niti tega načela⁷¹ ni mogoče razumeti, kot da nasprotujeta nacionalnim ukrepom zmanjšanja plač, kot so tisti, ki jih izpodbija tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, saj se ti nikakor ne osredotočajo posebej na sodnike, ampak je, nasprotno, njihov obseg širok:⁷² uporabljajo se namreč za široko skupino oseb, zaposlenih v javni upravi.⁷³

3. Razlaga člena 47 Listine

69. Predložitveno sodišče podobno kot ASJP navaja, da morajo na podlagi člena 47 Listine sodišča držav članic neodvisno in nepristransko zagotavljati učinkovito pravno varstvo pravic, ki so državljanom podeljene s pravnim redom Unije, enostransko zmanjšanje plač iz postopka v glavni stvari pa bi lahko pomenilo poseg v neodvisnost zadevnih sodnikov.

70. Naj v zvezi s tem opozorim – kot je to pred nedavnim storil generalni pravobranilec M. Wathelet –⁷⁴ da naslov⁷⁵ in besedilo člena 47 Listine kažeta na to, da ta priznava, prvič, pravico do učinkovitega pravnega sredstva, določeno s členom 13 EKČP, in drugič, pravico do poštenega sojenja, priznано v členu 6(1) EKČP, ki vključuje pravico do dostopa do neodvisnega in nepristranskega sodišča.

71. Ker se vsebina člena 47 neposredno zgleduje po navedenih določbah EKČP,⁷⁶ je treba ta člen v skladu s členom 52(3) Listine razlagati ob upoštevanju ne le Pojasnil k Listini, ampak tudi sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP),⁷⁷ zato imajo pravice, zagotovljene z navedenim členom 47, načeloma enako vsebino in enak obseg, kot sta vsebina in obseg pravic, ki ju določa EKČP, pri čemer pa to pravilo ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije. Že na začetku⁷⁸ je bilo v zvezi s členom 47 Listine navedeno prav to, da ponuja varstvo, katerega stvarno področje uporabe je širše od področja uporabe ustreznih členov EKČP.⁷⁹

71 V zvezi s konkretnimi učinki načela neodvisnosti sodnikov v tej zadevi glej tudi točko 77 in naslednje teh sklepnih predlogov.

72 Po drugi strani pa se mi dejstvo, da so bili ti ukrepi zgolj začasni (naj spomnim, da je zakon št. 75/2014 začel učinkovati oktobra 2014 in da je bilo v skladu z zakonom št. 159-A/2015 zmanjšanje plač v celoti odpravljeno od 1. oktobra 2016), kot trdi portugalska vlada, ne zdi odločilno, saj bi bil morebitni poseg v splošno načelo prava Unije, tudi če bi bil začasen, že sam po sebi v nasprotju s tem pravom, čeprav bi bila taka kršitev seveda manj resna kot v primeru trajnega posega.

73 Glej dolg seznam oseb – na katerem so med drugimi tako sodniki kot državni tožilci – vključen v člen 2(9), točke od (a) („predsednik republike“) do (t) („osebe v rezervi, pred upokojitvijo in na čakanju [...]“), zakona št. 75/2014, ki je naveden v točki 6 teh sklepnih predlogov.

74 Glej sklepe predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, točka 34 in naslednje). Glej tudi sodbo z dne 16. maja 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, točka 54).

75 In sicer „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“.

76 V skladu s Pojasnili k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17) „[p]rvi odstavek [člena 47 Listine] temelji na 13. členu EKČP“, „[d]rugi odstavek [pa] ustreza prvemu odstavku 6. člena ESČP“ (glej oddelek „Pojasnilo k členu 47“, prvi in tretji odstavek).

77 Dejstvo, da se je treba sklicevati zgolj na člen 47 Listine, če zadevni položaj spada na področje uporabe prava Unije (glej sodbo z dne 16. maja 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, točka 54 in navedena sodna praksa), ne izključuje možnosti, da se ta člen razlaga ob upoštevanju sodne prakse Sodišča za človekove pravice. Glej zlasti sodbo z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 45 in naslednje), in primere iz sodne prakse, ki jih navaja G. Lebrun v delu „De l'utilité de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne“, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2016, št. 106, zlasti str. 439–445.

78 Glej Pojasnila k Listini, oddelek „Pojasnilo k členu 47“, drugi in četrti odstavek, ter oddelek „Pojasnilo k členu 52“, v katerem je „člen 47(2) in (3)“ naveden med „[č]leni, katerih pomen je sicer enak kot pomen ustreznih členov EKČP, njihovo področje uporabe pa je širše“.

79 Generalni pravobranilec M. Wathelet v sklepnih predlogih v zadevi *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, točka 37) poudarja, da „ima člen 47 Listine širše stvarno področje uporabe. Po eni strani se uporablja, kadar ‚so [...] kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije‘ (ne glede na to, ali so navedene v Listini ali ne), medtem ko člen 13 EKČP zahteva kršitev ‚pravic[...] in svoboščin[...] ‚zajamčen[ih] s to [EKČP]‘. Po drugi strani člen 6(1) EKČP omejuje pravico do poštenega sojenja na civilne pravice in obveznosti ali kakršne koli kazenske obtožbe. V členu 47, drugi odstavek, Listine take omejitve ni“ (glej tudi točko 61 in naslednje navedenih sklepnih predlogov).

72. Ob upoštevanju sodne prakse v zvezi z EKČP in njenimi protokoli⁸⁰ menim, da „načelo neodvisnosti sodnikov“ iz tega predloga za sprejetje predhodne odločbe spada bolj na področje uporabe „pravic[e] [vsakogar], da o njegovi zadevi [...] odloča neodvisno[...] [in] nepristransko [...] sodišče“, kot izhaja iz drugega odstavka člena 47 Listine,⁸¹ kakor pa na področje uporabe „pravic[e] do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem“, kot je določena v prvem odstavku tega člena.⁸²

73. To sodišče in ASJP namreč trdita, da bi lahko načelo neodvisnosti sodnikov „nasprot[ovalo] nepretrganim ukrepom zmanjšanja plač sodnikov na Portugalskem, ki so/sta jih enostransko sprejeli drugi ustavni organi/veji oblasti“.⁸³

74. ESČP je že večkrat odločilo, da se na podlagi jamstva glede „neodvisnega sodišča“ v smislu člena 6(1) EKČP⁸⁴ zahteva, da so sodniki neodvisni ne le na statutarni ravni,⁸⁵ temveč tudi pri izvajanju svojih nalog. Ta pojem vključuje razsežnost znotraj sodne oblasti,⁸⁶ ki se v tej zadevi ne obravnava, in razsežnost zunaj te oblasti, ki pomeni, da morajo biti sodniki zmožni delati, ne da bi bili podvrženi vplivom strank v sporu⁸⁷ ali drugih vej oblasti v državi,⁸⁸ kar je po mojem mnenju edini vidik, ki ga izpostavlja ASJP. Naj poudarim, da je Sodišče uporabilo podoben pristop, ko je opredelilo merila, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti neodvisnost nacionalnega sodišča.⁸⁹

75. Natančneje je ESČP v zvezi z neodvisnostjo članov sodišča z vidika njihovih plač že priznalo medsebojni vpliv teh dveh elementov, saj je odločilo, da „okolščina, da država v določenem roku ne izplača osebnih prejemkov sodnikom, ni združljiva s potrebo po tem, da se zagotovi, da lahko ti svoje sodne naloge opravljajo neodvisno in nepristransko ter brez kakršnih koli zunanjih pritiskov, katerih namen bi bil vplivati na njihove odločitve in ravnanje“, ob čemer je v tem okviru poudarilo „posebej občutljivo naravo vprašanja neodvisnosti sodnikov“.⁹⁰

76. Ta analiza se opira na različne pravne akte Sveta Evrope, ki obravnavajo take pomisleke. V členu 6 Evropske listine o statutu za sodnike je namreč brez zavezujočega učinka navedeno, da bi bilo treba raven plač sodnikov določiti tako, da ti ne bi bili izpostavljeni tveganju pritiskov, ki bi lahko vplivali na njihovo neodvisnost, čeprav se lahko ta raven od sodnika do sodnika spreminja glede na objektivne

80 V Pojasnilih k Listini, oddelek „Pojasnilo k členu 52“, je pojasnjeno, da v odstavku 3 navedenega člena 52 „[s]ključevanje na EKČP zajema Konvencijo in njene protokole. Vsebinska in obseg zagotovljenih pravic nista določena le z besedilom navedenih aktov, temveč tudi s sodno prakso [ESČP] in Sodišča Evropske unije. Namen zadnjega stavka v odstavku [3] je Uniji omogočiti, da zagotavlja širše varstvo. V vsakem primeru raven varstva, ki jo zagotavlja Listina, ne sme biti nižja od ravni, ki jo zagotavlja EKČP.“

81 Naj k temu dodam, da se pravica do dostopa do neodvisnega sodišča v smislu člena 47 Listine uporablja tudi v upravnih sporih, kakršen je tisti iz postopka v glavni stvari (glej zlasti Dutheil de la Rochère, J., „Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne“, Jurisclasseur Europe, zvezek 160, 2010, točka 87). Kar zadeva spore v zvezi s sodniki z vidika člena 6(1) EKČP, glej ESČP, 23. junij 2016, Baka proti Madžarski (ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, točka 102 in naslednje).

82 V zvezi s „pravico do učinkovitega pravnega sredstva“ v smislu člena 13 EKČP glej zlasti ESČP, 26. oktober 2000, Kudła proti Poljski (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, točka 157).

83 Glej besedilo vprašanja za predhodno odločanje in stališča ASJP, ki poudarja, da sta o spornih zmanjšanjih odločili in jih naložili izvršna in zakonodajna veja oblasti, ne da bi pri tem upoštevali, da plača sodnikov pripomore k njihovi funkcionalni neodvisnosti. Po drugi strani pa se ne izpodbija, da so lahko osebe, ki jih zastopa tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, učinkovito vložile pravna sredstva, ki so jim na voljo na Portugalskem, saj je predložitevno sodišče Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče).

84 Pogoji za neodvisnost in nepristranskost nacionalnih sodišč so sicer med seboj povezani in se včasih obravnavajo skupaj (glej zlasti ESČP, 21. junij 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski, ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, točka 74), vendar ta pojma kljub vsemu ostajata ločena, zato se bom v svojih stališčih – ob upoštevanju okoliščin spora o glavni stvari – omejil na prvi.

85 Med drugim se upoštevajo imenovanje članov sodišča, trajanje njihovega mandata ali njihova neodstavljalnost (glej zlasti ESČP, 18. julij 2013, Maktouf in Damjanović proti Bosni in Hercegovini, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, točka 49).

86 V okviru navedenega prvega sklopa se zahteva, da je vsak sodnik zaščiten pred navodili ali pritiski, ki bi izhajali iz sodne veje oblasti, še zlasti pred navodili ali pritiski kolegov, ki jim je podrejen z upravnega ali hierarhičnega vidika (glej zlasti ESČP, 6. oktober 2011, Agrokompleks proti Ukrajini, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, točka 137).

87 Glej zlasti ESČP, 18. julij 2013, Maktouf in Damjanović proti Bosni in Hercegovini (ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, točka 49).

88 V zvezi z zakonodajno vejo oblasti glej zlasti ESČP, 3. september 2013, M. C. in drugi proti Italiji (ECLI:CE:ECHR:2013:0903JUD000537611, točka 59), v zvezi z izvršno vejo oblasti pa ESČP, 21. junij 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski (ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, točki 70 in 75).

89 Glej zlasti sodbo z dne 16. februarja 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, točka 37 in naslednje ter navedena sodna praksa).

90 ESČP, 26. april 2016, Zoubko in drugi proti Ukrajini (ECLI:CE:ECHR:2006:0426JUD000395504, točki 67 in 68), v zvezi z zatrjevano kršitvijo člena 1 Dodatnega protokola k EKČP, ki določa, da ima „[v]saka fizična ali pravna oseba [...] pravico do spoštovanja svojega premoženja“.

dejavnike, kot so poklicne naloge, ki jih opravljajo.⁹¹ Podobno je bilo v priporočilih Odbora ministrov⁹² priporočeno, prvič, naj bo „plača sodnikov uravnotežena z njihovo vlogo in odgovornostjo, ki jo nosijo, ter na dovolj visoki ravni, da se preprečijo zunanji pritiski, katerih namen bi bil vplivati na njihove odločitve“, in drugič, naj „se uvedejo posebne zakonske določbe kot varovalke za preprečitev zmanjšanja plač, ki bi veljalo posebej za sodnike“.⁹³

77. Glede na navedeno menim, da pravica vsakogar, da o njegovi zadevi odloča neodvisno sodišče, v smislu člena 47 Listine vključuje potrebo po tem, da se neodvisnost članov tega sodišča zagotovi tako, da se jim ob upoštevanju odgovornosti, ki jo nosijo, izplačuje dovolj visoka in stabilna plača, da so tako zavarovani pred tveganjem, da bi morebitni zunanji posegi ali pritiski škodovali nevtralnosti sodnih odločitev, ki jih morajo sprejemati.

78. Čeprav pa mora biti višina plače sodnikov ustrezna glede na pomen javnih nalog, ki jih ti opravljajo, se ta znesek kljub vsemu ne bi smel ločiti od ekonomske in socialne resničnosti – in zlasti ne od povprečnega življenjskega standarda – v državi, v kateri zadevne osebe opravljajo poklicno dejavnost.⁹⁴ Poleg tega po mojem mnenju razumna stabilnost njihovega dohodka pomeni, da se ta skozi čas ne spreminja tako, da bi to ogrozilo njihovo neodvisnost sojenja, ne pa, da mora ostati popolnoma nespremenljiv.

79. Natančneje, v položaju obsežne gospodarske krize, kot je bila tista iz obdobja pred sprejetjem nacionalnih ukrepov iz postopka v glavni stvari,⁹⁵ načela neodvisnosti sodnikov ni mogoče razumeti tako, da onemogoča prilagoditev plače sodnikov, mora pa obseg takega ukrepa seveda ostati v razumnih mejah, da se tako prepreči, da bi sodniki postali dovzetni za pritiske, ki bi se lahko izvajali nad njimi. Kot trdi portugalska vlada, je treba namreč poiskati pravično ravnotežje med splošnim interesom skupnosti in posamičnim interesom sodnikov, katerih naloga je zagotavljati spoštovanje pravic, priznanih strankam v postopku.

80. Kot sem poleg tega že poudaril,⁹⁶ ter kot sta navedli tudi portugalska vlada⁹⁷ in Komisija, se sporni ukrepi zmanjšanja niso uporabljali le za sodnike, ampak tudi za veliko število oseb, zaposlenih v javni upravi. Ker se zadevni ukrepi nikakor niso niti izključno niti posebej nanašali na sodnike, torej ni mogoče šteti, da so „drugi ustavni organi/veji oblasti“, na katere je napoteno v vprašanju za predhodno odločanje, poskusili destabilizirati zaposlene v sodstvu, in sicer še toliko manj, ker so se na podlagi člena 2 zakona št. 75/2014 za zaposlene v izvršni in zakonodajni veji oblasti uporabljali popolnoma enaki varčevalni ukrepi.

81. Zato menim, da je treba člen 47 Listine razlagati tako, da ne nasprotuje sprejetju nacionalnih ukrepov, kot so tisti, ki se izpodbijajo v sporu o glavni stvari, saj ne vplivajo na načelo neodvisnosti sodnikov, določeno s tem členom.

91 Določbe, navedene v opombi 52 teh sklepnih predlogov.

92 Glej priporočilo Odbora ministrov državam članicam št. R(94)12 v zvezi z „neodvisnostjo, učinkovitostjo in vlogo sodnikov“, sprejeto 13. oktobra 1994, načelo III, odstavek 1(b), ter priporočilo CM/Rec(2010)12, naslovljeno „Sodniki: neodvisnost, učinkovitost in odgovornost“, ki ga je sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope 17. novembra 2010, in prilogo k njemu, točke od 53 do 55.

93 V zvezi z zadnjemavedenim sklopom glej tudi mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov (CCJE) št. 1 (2001) z dne 23. novembra 2001, pripravljeno za Odbor ministrov Sveta Evrope, o standardih v zvezi z neodvisnostjo in neodstavljenostjo sodnikov, točka 62.

94 Tako meni tudi Evropska komisija za demokracijo skozi pravo pri Svetu Evrope (Beneška komisija) v „Poročilu o neodvisnosti pravosodnega sistema, del I: neodvisnost sodnikov“ z dne 16. marca 2010, v katerem je navedeno, da bi bilo treba „raven plač določiti ob upoštevanju socialnega položaja v zadevni državi“(točka 46).

95 V zvezi s tem portugalska vlada navaja, da je bilo sprejetje spornih ukrepov temeljna izbira pristojnih organov portugalske države, utemeljeno pa je bilo s cilji odprave čezmernega proračunskega primanjkljaja in potrebo, da ta država spoštuje mednarodne zaveze, ki so izhajale iz finančne pomoči, ki ji je bila odobrena na podlagi določb Unije.

96 Glej točko 68 in opombo 73 k tem sklepnim predlogom.

97 Ta vlada je poudarila, da je bil cilj spornih ukrepov po eni strani v končni fazi zagotoviti splošni interes skupnosti, kot ga ob upoštevanju nacionalne zakonodaje opredeljuje portugalska država kot zakonodajalec, po drugi pa pravično in uravnoteženo porazdeliti prizadevanja, določena s temi ukrepi, ki jih nosijo vsi uradniki državnih organov, delavci, zaposleni v javni upravi, in drugi državni uslužbenci.

82. Praktična – in po mojem mnenju obžalovanja vredna – posledica nasprotne razlage bi bila ta, da bi se države članice prikrajšalo za možnost, da v primeru hude gospodarske krize ustrezno prilagodijo višino plač oseb, ki so del javne uprave v širokem pomenu, dokler taka prilagoditev ne zadeva zgolj sodnikov in ni nesorazmerna.

V. Predlog

83. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče, Portugalska), odgovori:

Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU in člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta ukrepom splošnega zmanjšanja plač v javni upravi, ki velja za sodnike na podlagi nacionalnih predpisov, kakršni so tisti iz postopka v glavni stvari.