



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Н. SAUGMANDSGAARD ØE
представено на 18 май 2017 година¹

Дело C-64/16

Associação Sindical dos Juizes Portugueses
срещу
Tribunal de Contas

(Преюдициално запитване, отправено от Supremo Tribunal Administrativo (Върховен административен съд, Португалия)

„Преюдициално запитване — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Ефективна съдебна защита — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 47 — Независимост на съдебната власт — Национална правна уредба, предвиждаща намаляване на възнагражденията в публичната администрация — Мерки за бюджетни ограничения“

I. Въведение

1. Преюдициалното запитване е отправено от Supremo Tribunal Administrativo (Върховен административен съд, Португалия) в рамките на спор между Associação Sindical dos Juizes Portugueses (Синдикат на португалските съдии, наричан по-нататък „ASJP“) и Tribunal de Contas (Сметна палата, Португалия) по повод намаляването на заплатите на членовете ѝ по силата на закон, с който временно се намалява размерът на възнагражденията в публичния сектор с цел борба с последиците от съществуващата в Португалия икономическа криза.

2. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали една такава национална правна уредба е съвместима с принципа за независимост на съдебната власт, който според нея произтича както от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС², така и от член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)³ и практиката на Съда.

¹ Език на оригиналния текст: френски.

² Съгласно член 19 ДЕС:

„1. Съдът на Европейския съюз се състои от Съд, Общ съд и специализирани съдилища. Той осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите.

Държавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза.

2. Съдът се състои от по един съдия от всяка държава членка. Той се подпомага от генерални адвокати. [...]

3. Съдът на Европейския съюз се произнася в съответствие с Договорите [...]“.

3 Член 47 от Хартата, озаглавен „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“, гласи следното в първа и втора алинея:

„Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван“.

3. Преди да изложи съображенията по същество, поради които смятам, че на поставения въпрос следва да бъде даден отрицателен отговор, ще разгледам повдигнатите по настоящото дело възражения за недопустимост на преюдициалното запитване и за явна липса на компетентност на Съда.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

4. В настоящото дело се посочват следните основни актове на правото на Съюза, с които се цели да се коригира прекомерният дефицит на Португалската република и да ѝ се предостави финансова помощ:

- Решение 2010/288/ЕС на Съвета от 2 декември 2009 година относно наличието на прекомерен дефицит в Португалия⁴,
- Регламент (ЕС) № 407/2010 на Съвета от 11 май 2010 година за създаване на европейски механизъм за финансово стабилизиране⁵,
- Споразумение за икономическо и финансово адаптиране, обикновено известно като „Меморандум за разбирателство“, подписано на 17 май 2011 г. между португалското правителство, Европейската комисия, Международния валутен фонд (наричан по-нататък „МВФ“) и Европейската централна банка (наричана по-нататък „ЕЦБ“)⁶,
- Решение за изпълнение 2011/344/ЕС на Съвета от 30 май 2011 г. за предоставяне на финансова помощ за Португалия от страна на Съюза⁷, изменено по-специално с Решение за изпълнение 2012/409/ЕС на Съвета от 10 юли 2012 г.⁸ и с Решение за изпълнение 2014/234/ЕС на Съвета от 23 април 2014 г.⁹, както и
- Препоръка на Съвета от 18 юни 2013 г. за преодоляване на съществуващия прекомерен бюджетен дефицит в Португалия¹⁰.

4 ОВ L 125, 2010 г., стр. 44 и поправка в ОВ L 106, 2014 г., стр. 46.

5 ОВ L 118, 2010 г., стр. 1.

6 Оригиналният документ на английски език е достъпен в интернет на следния адрес:
<https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>.

7 ОВ L 159, 2011 г., стр. 88 и поправка в ОВ L 178, 2012 г., стр. 15.

8 ОВ L 192, 2012 г., стр. 12.

9 ОВ L 125, 2014 г., стр. 75.

10 Оригиналният документ на английски език: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal, 18 June 2013, 10562/13.

Б. Португалското право

1. Закон № 75/2014

5. Закон № 75/2014 за установяване на механизми за временно намаляване на възнагражденията и за определяне на условията за отпадане на намаленията (*Lei n.º75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão*) от 12 септември 2014 г.¹¹ (наричан по-нататък „Закон № 75/2014“) има за цел съгласно член 1, параграф 1 от него да уреди прилагането в рамките на преходен период на механизма за намаляване на възнагражденията в публичния сектор и да определи принципите във връзка с отпадането на намаленията.

6. Член 2 от този закон, озаглавен „Намаляване на възнаграждението“, гласи следното:

„1 – Ако надвишава 1 500 EUR, общото брутно месечно възнаграждение на посочените в параграф 9 лица, независимо дали тези лица упражняват функциите си към или след тази дата, в каквото и да било качество, се намалява по следния начин:

- a) с 3,5 % от общата стойност на възнагражденията над 1 500 EUR и под 2 000 EUR;
- b) с 3,5 % от сумата от 2 000 EUR, към които се добавят 16 % от стойността на общото възнаграждение, надвишаващо 2 000 EUR, като се стигне до общо намаление между 3,5 % и 10 % за възнагражденията от 2 000 EUR до 4 165 EUR;
- c) с 10 % от общата стойност на възнагражденията над 4 165 EUR.

[...]

9 – Настоящият закон се прилага по отношение на лицата, заемащи следните длъжности, и останалия персонал, посочен по-долу:

- a) президент на Републиката;
- b) председател на Асамблеята на Републиката [*Assembleia da República*];
- c) министър-председател;
- d) народни представители в Асамблеята на Републиката;
- e) членове на правителството;
- f) съдии в Конституционния съд [*Tribunal Constitucional*], съдии в Сметната палата [*Tribunal de Contas*], главен прокурор на републиката, както и съдии в гражданските и наказателните съдилища, прокурори, съдии в административните и данъчните съдилища и мирови съдии;
- g) представители на републиката в автономните области;
- h) народни представители в законодателните събрания на автономните области [*assembleias legislativas das regiões autónomas*];

¹¹ *Diário da República*, серия 1, бр. 176 от 12 септември 2014 г., стр. 4896. Законопроект № 239/XII, който е в основата на Закон № 75/2014 и е одобрен от Министерския съвет на 3 юли 2014 г., е достъпен в интернет на следния адрес: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID= 18267>.

- i) членове на регионалните правителства;
- j) лица, избрани в органите на местно самоуправление;
- k) членове на други предвидени в Конституцията органи, неупоменати в предходните букви, както и членове на управителните органи на независимите административни структури, по-специално тези, които развиват дейност в сътрудничество с Асамблеята на Републиката;
- l) членове и служители на кабинетите, на управителните органи и спомагателните служби на посочените в предходните букви длъжностни лица или органи, на председателя и заместник-председателя на Висшия съдебен съвет, на председателя и заместник-председателя на Висшия съвет на административните и данъчните съдилища, на председателя на Върховния съд [Supremo Tribunal de Justiça], на председателя и съдиите на Конституционния съд, на председателя на Върховния административен съд [Supremo Tribunal Administrativo], на председателя на Сметната палата, на омбудсмана [Provedor de Justiça] и на главния прокурор на Републиката;
- m) членове на въоръжените сили и на Националната републиканска гвардия (GNR), включително военни съдии и военни експерти към прокуратурата, както и други военни лица;
- n) ръководен персонал в службите на президентството на Републиката и на Асамблеята на Републиката, на други спомагателни служби на конституционните органи и на другите служби и структури на централната, регионалната и местната държавна администрация, както и персонал, осъществяващ функции, приравнени на предходните за целите на възнаграждението;
- o) публични ръководители или приравнени на тях лица, членове на изпълнителните, съвещателните, консултативните, надзорните или всякакви други създадени със закон органи на общи или специализирани публични институции, юридически лица на публичното право, които са независими поради изпълняваните от тях регулаторни, надзорни или контролни функции, публични дружества с изцяло или преобладаващ публичен капитал, публични предприятия, чието управление е преотстъпено на трето предприятие, и организации, развиващи дейност в регионалния и общинския предприемачески сектор, както и публичните фондации и всякакви други публичноправни субекти;
- p) служители, които упражняват публични функции към президентството на републиката, Асамблеята на Републиката или други конституционни органи, както и тези, които упражняват публични функции, независимо от конкретното служебно правоотношение, включително служители в процес на преквалификация и служители в специален отпуск;
- q) служители на специализираните публични институции и на юридическите лица на публичното право, които са независими поради изпълняваните от тях регулаторни, надзорни или контролни функции, включително служители на независимите регулаторни органи;
- r) служители в публични дружества с изцяло или преобладаващ публичен капитал, публични предприятия и организации, развиващи дейност в регионалния и общинския предприемачески сектор;
- s) служители и ръководители на публични фондации, учредени по публичното или частното право, и на публични учреждения, които не са обхванати от предходните букви;

- t) резервен персонал, персонал в предпензионна възраст или персонал на разположение извън действителна служба, който получава плащания, чийто размер се изчислява в зависимост от възнагражденията на персонала на активна служба.

[...]

15 - Установеният с този член режим е императивен и има предимство пред всяка специална или въвеждаща изключения разпоредба, в която е предвидено друго, както и пред колективните и индивидуалните трудови договори, които от своя страна не могат да дерогират или изменят този режим“.

2. Закон № 159-A/2015

7. Закон № 159-A/2015 за премахване на намалението на възнагражденията в публичната администрация (Lei № 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública) от 30 декември 2015 г.¹² (наричан по-нататък „Закон № 159-A/2015“) постепенно прекратява, считано от 1 януари 2016 г., прилагането на произтичащите от Закон № 75/2014 мерки за намаляване на възнагражденията.

8. Член 2 от този закон гласи, че „[п]рез 2016 г. намалението на възнагражденията, предвидено в Закон № 75/[2014], ще бъде постепенно премахнато, по следната тримесечна схема:

- a) отпадане на 40 % от намалението за възнагражденията, изплащани от 1 януари 2016 г.;
- b) отпадане на 60 % от намалението за възнагражденията, изплащани от 1 април 2016 г.;
- c) отпадане на 80 % от намалението за възнагражденията, изплащани от 1 юли 2016 г.;
- d) пълно премахване на намалението на възнаграждението, считано от 1 октомври 2016 г.“.

III. Спорът по главното производство, преюдициалният въпрос и производството пред Съда

9. Жалбата по реда на специалното административно производство, подадена от ASJP от името на някои от членовете му, които са съдии в Tribunal de Contas (Сметна палата), цели отмяна на административните актове, приети в приложение на член 2 от Закон № 75/2014, с който се въвежда в рамките на преходен период намаление на възнагражденията, изплащани на посочените в този член служители в португалската публична администрация, към които спадат магистратите¹³. Съдиите, които са представлявани от този синдикат, освен това искат да им бъдат възстановени — заедно със съответната законна лихва за забава — сумите, които, считано от октомври 2014 г., са били удържани от заплатите им, и да им бъде признато правото да получават заплатите си без посоченото намаление.

10. В подкрепа на жалбата ASJP изтъква, че спорните мерки за намаляване на възнагражденията нарушават „принципа за независимост на съдебната власт“, който е закрепен в член 203 от Конституцията на Португалската република¹⁴ и е прогласен както в член 19, параграф 1 ДЕС, така и в член 47 от Хартата.

12 *Diário da República*, серия I, бр. 254 от 30 декември 2015 г., стр. 10006-(4). Текстът на Закон № 159-A/2015 е достъпен и в интернет на следния адрес: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID= 19068>.

13 Относно последните вж. списъка в горепосочения член 2, параграф 9, буква f).

14 Съгласно текста на горепосочения член 203 „[с]ъдилищата са независими и се подчиняват само на закона“.

11. В акта за преюдициално запитване Supremo Tribunal Administrativo (Върховен административен съд) посочва, че доколкото мерките за ограничаване на разходите, а именно намаляване на разглежданите по главното производство заплати, се вписват в контекста на корекции на съществуващия в Португалия прекомерен дефицит — регулиран и наблюдаван от институциите на Европейския съюз — последвани от финансова помощ, предоставена и уредена с правни актове на Съюза, би било трудно да се оспорва, че въпросните мерки са приети в рамките на правото на Съюза или поне че са свързани него.

12. След това той посочва, че дискреционната власт, с която разполага португалската държава, за да конкретизира съгласуваните с институциите на Съюза насоки на бюджетната политика, все пак не я освобождава от задължението съгласно член 51, параграф 1 от Хартата да зачита общите принципи на правото на Съюза, сред които е и този за независимостта на съдебната власт.

13. Във връзка с това той отбелязва, че ефективната съдебна защита на правата, които произтичат от европейския правен ред, се гарантира, на първо място, от националните съдилища съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, и че те са длъжни да я предоставят на гражданите на Съюза независимо и безпристрастно, така както изисква член 47 от Хартата. Според него по всичко личи, че независимостта на съдебните органи е осигурена и чрез предвиждането на гаранции за статута на техните членове, по-конкретно във връзка със заплатите им, причина, поради която се поставя под въпрос едностранното и за продължително време намаляване на възнагражденията на представляваните от жалбоподателя по главното производство лица.

14. Така с акт от 7 януари 2016 г., постъпил в Съда на 5 февруари 2016 г., Supremo Tribunal Administrativo (Върховен административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Следва ли — предвид необходимостта от коригиране на прекомерния бюджетен дефицит и финансовата помощ, уредена с разпоредбите на правото на [Съюза] — принципът за независимост на съдебната власт, така както произтича от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, член 47 от [Хартата] и практиката на Съда, да се тълкува в смисъл, че не допуска мерките за намаляване на възнагражденията на магистратите в Португалия, доколкото те са наложени едностранно от други суверенни власти/органи и за продължително време, видно от член 2 от Закон № 75[/2014]?“.

15. Писмени становища представят ASJP, португалското правителство и Комисията. На проведеното на 13 февруари 2017 г. съдебно заседание се явяват представители на португалското правителство и на Комисията.

IV. Анализ

16. Преди да заема становище по същество по преюдициалното запитване, ще посоча, че по настоящото дело са повдигнати две процесуални възражения — едното за недопустимост на това запитване, а другото — за липса на компетентност на Съда. Що се отнася до реда, в който тези възражения следва да бъдат разгледани, бих искал да отбележа, че по принцип първо се проверява компетентността на Съда. Въпреки това в настоящото заключение ми се струва уместно да се разгледа най-напред допустимостта на запитването, доколкото в случая тя поражда не толкова сложни въпроси като проверката на компетентността на Съда и доколкото тази проверка е свързана в по-голяма степен с разпоредбите, чието тълкуване се иска, като така анализът по същество непосредствено ще следва посочената проверка.

A. По допустимостта на преюдициалното запитване

17. Португалското правителство и Комисията изтъкват две обстоятелства, поради които отправеното преюдициално запитване би могло да се окаже недопустимо. Първото е, че в акта за преюдициално запитване липсват конкретни мотиви, а второто — че оспорваните в главното производство национални мерки вече са били отменени към момента на сезиране на Съда.

1. По непълнотите в акта за преюдициално запитване

18. В писменото и устното си становище Комисията твърди като начало, че актът за преюдициално запитване е опорочен, по-специално тъй като в него не се уточнява нито коя е релевантната практика на Съда за тълкуването на посочените в преюдициалния въпрос разпоредби на правото на Съюза, нито съображенията за избора на тези разпоредби¹⁵, а от него единствено следва, че Съдът би трябвало да приеме, че е извън компетентността му да отговори на този въпрос.

19. Все пак считам, че така изтъкнатите обстоятелства във връзка със съдържанието на акта за преюдициално запитване биха могли да имат последици по-скоро за допустимостта на преюдициалното запитване, отколкото за самата компетентност на Съда¹⁶.

20. Действително, както подчертава Комисията, от съществено значение е запитващата юрисдикция да формулира запитването си ясно и точно, тъй като това е единственият акт, който служи за основа на производството пред Съда, както за Съда, така и за страните в това производство¹⁷. Изискванията относно съдържанието на преюдициалното запитване са посочени изрично в член 94 от Процедурния правилник на Съда, с който запитващата юрисдикция би следвало да е запозната в рамките на въведеното от член 267 ДФЕС сътрудничество и с който тя следва добросъвестно да се съобразява. В частност е необходимо националните съдилища да посочат в самия акт за преюдициално запитване правната рамка на спора в главното производство и да разяснят не само причините да искат тълкуване на избраните от тях разпоредби на Съюза, но и установената от тях връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо към този спор¹⁸.

21. В настоящото дело обаче мотивите на акта за преюдициално запитване са изключително кратки, по-специално в два основни аспекта, така че би могъл да бъде поставен въпросът за допустимостта на съдържанието се в него преюдициално запитване.

15 Освен това Комисията изтъква, че запитващата юрисдикция не обяснява защо национална мярка, която е насочена към голям брой лица, заемащи публични длъжности, засяга в по-голяма степен магистратите. Доколкото този довод, според мен, се отнася не толкова до процесуалноправните, колкото до материалноправните норми от правото на Съюза, ще го разгледам по-скоро в този последен контекст (вж. т. 54 и сл. от настоящото заключение).

16 Липсата на достатъчно пояснения в акта за преюдициално запитване както относно фактическата и правната страна на спора по главното производство, така и относно причините, поради които за решаването на този спор е необходимо да се даде отговор на преюдициалните въпроси, обикновено води до това Съдът да обяви изцяло или частично преюдициалното запитване за недопустимо (вж. по-специално решения 18 юли 2013 г., *ÖFAB*, C-147/12, EU:C:2013:490, т. 44—47 и от 4 май 2016 г., *Philip Morris Brands и др.*, C-547/14, EU:C:2016:325, т. 47—53, както и определение от 8 септември 2016 г., *Google Ireland и Google Italy*, C-322/15, EU:C:2016:672, т. 15 и сл.).

17 Актът за преюдициално запитване трябва да предоставя достатъчно пояснения, от една страна, за Съда с цел той да може да даде полезен отговор на преюдициалния въпрос, и от друга страна, за всички посочени в член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз заинтересовани субекти, и по-специално 28-те държави членки, на които този акт, след като бъде преведен, се съобщава, за да представят те евентуално писмени становища.

18 Тези правила са били многократно припомнани от Съда в практиката му (вж. по-конкретно пасажите от решенията, посочени в бележка под линия 16 от настоящото заключение, наред с цитираната в тях съдебна практика), както и в неговите „Препоръки към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания“, актуализирани през 2016 г. (ОВ С 439, 2016 г., стр. 1—8, по-специално т. 14—18 и приложението, в което се обобщават „[о]сновните елементи на преюдициалното запитване“). Вж. и *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, No. 2, p. 42 sq.

22. Първо, що се отнася до връзката на спорните национални мерки с разпоредбите, чието тълкуване се иска съгласно текста на преюдициалния въпрос, а именно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата, запитващата юрисдикция не предоставя подробна информация, а само посочва, че според нея от тези разпоредби произтича общият принцип за независимост на съдебната власт, който евентуално е нарушен с посочените мерки¹⁹, без да прави уточнения в това отношение.

23. Второ, преюдициалният въпрос препраща към „практиката на Съда“, от която също произтичал този принцип за независимост на съдебната власт, но в мотивите на акта за преюдициално запитване не се споменава нито едно решение на Съда в този смисъл. Запитващата юрисдикция единствено изтъква съществуването на „многобройни решения“, постановени от Съда във връзка с понятието „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, в които се взема предвид независимостта на органа, отправил преюдициалното запитване, без обаче да цитира което и да било от тези решения, които според нея биха били релевантни. При липсата на подходяща информация според мен няма основание за произнасяне по този аспект на поставения на Съда въпрос.

24. Въпреки горепосочените непълноти в акта за преюдициално запитване, ми се струва, че с оглед на всички данни, представени с този акт и обсъдени по време на разискванията, Съдът все пак е запознат в достатъчна степен, за да бъде в състояние да се произнесе по евентуалното тълкуване на член 19 ДЕС и на член 47 от Хартата, като по този начин даде полезен отговор на поставения въпрос²⁰.

2. По отмяната на спорната правна уредба преди сезирането на Съда

25. В писменото си становище португалското правителство твърди, че преюдициалното запитване е недопустимо, тъй като към момента на сезиране на Съда е отпаднал предметът на делото предвид законодателните промени, които са настъпили във вътрешния правен ред в Португалската република и които са довели до постепенно и цялостно възстановяване през 2016 г. на разглежданите в главното производство права в областта на трудовите възнаграждения. От това то стига до извода, че Съдът не би следвало да отговори на поставения въпрос, тъй като той е станал хипотетичен²¹.

26. В съдебно заседание посоченото правителство потвърждава, че по силата на Закон № 159-A/2015 намалението на възнагражденията в публичната администрация, което е резултат от Закон № 75/2014, е било изцяло, но без обратно действие, премахнато поетапно в периода между 1 януари и 1 октомври 2016 г.²² От това следва, че загубата, изтъкната от представяваните от жалбоподателя по главното производство лица и произтичаща от намаляването на възнаграждението им от октомври 2014 г. нататък, е съществувала през този изминал период до 1 октомври 2016 г. — датата, на която е приключило пълното възстановяване на нормалния размер на възнагражденията на всички лица, работещи в публичния сектор, които са били засегнати от посоченото намаление.

27. Португалското правителство обаче изтъква, че преюдициалният въпрос се отнася до нарушаване на независимостта на съдебната власт, в резултат, както се твърди, от приемането на Закон № 75/2014, но този евентуален проблем вече е бил разрешен към 5 февруари 2016 г., датата на сезиране на Съда, поради отмяната на последиците от този закон със Закон

¹⁹ Относно мотивите на акта за преюдициално запитване вж. т. 11 и сл. от настоящото заключение.

²⁰ Вж. по аналогия решения от 12 февруари 2015 г., Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, т. 16–23), и от 11 юни 2015 г., LisboaGás GDL (C-256/14, EU:C:2015:387, т. 24–27).

²¹ Португалското правителство излага при условията на евентуалност тези доводи, в случай че Съдът приеме, че е компетентен да се произнесе по преюдициалното запитване.

²² Вж. точки 7 и 8 от настоящото заключение.

№ 159-A/2015, приет на 30 декември 2015 г. и влязъл в сила на 1 януари 2016 г. То добавя, че посочените от ASJP последици от Закон № 75/2014, настъпили преди отмяната му, са само имуществени, като според него това е проблематика, която не е предмет на преюдициалното запитване.

28. В това отношение ще припомня, че въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическа рамка, която той определя съгласно своите правомощия, и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси²³.

29. Съгласно постоянната съдебна практика както от текста, така и от структурата на член 267 ДФЕС следва, че преюдициалното производство предполага наличието на висящ пред националните юрисдикции действителен спор, по който те трябва да се произнесат с решение, отразяващо евентуално решението по преюдициалното производство²⁴. Така когато предметът на спора по главното производство вече е отпаднал към датата, на която запитващата юрисдикция е сезирала Съда, той следва да обяви преюдициалното запитване за недопустимо²⁵, а когато процесуалното възражение е изтъкнато или релевантното събитие е настъпило в хода на производството пред Съда, той по принцип само констатира липсата на основание за произнасяне²⁶.

30. В частност Съдът отказва да се произнесе по дадено преюдициално запитване, когато националните разпоредби, които първоначално се прилагат към спора по главното производство, са били отменени или не се прилагат поради противоконституционност²⁷. Същевременно обстоятелството, че непосредствено предстои изменение на разглежданото национално законодателство, се преценява като нямащо значение за допустимостта на преюдициалното запитване, когато от данните в него е видно, че отговорът на Съда на поставените въпроси е определящ за изхода на спора по главното производство²⁸.

31. В настоящото дело считам, че от представените пред Съда данни не следва недвусмислено, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с предмета на спора по главното производство или че поставеният проблем е от хипотетично естество.

32. Всъщност, противно на твърдението на португалското правителство, спорът, с който е сезирана запитващата юрисдикция, не се отнася до независимостта на съдиите, взета сама по себе си, тъй като същата е изтъкната единствено като правно основание, за да бъдат отменени сочените за незаконосъобразни административни актове, по силата на които възнаградението на представяваните от ASJP лица е било намалено, и за да бъдат възстановени сумите, които неоснователно са удържани от техните заплати в приложение на Закон № 75/2014.

23 Вж. по-специално решения от 8 декември 2016 г., *Eurosanearios* и др. (C-532/15 и C-538/15, EU:C:2016:932, т. 28), и от 21 декември 2016 г., *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, EU:C:2016:978, т. 36).

24 Вж. по-специално решение от 26 февруари 2015 г., *Matei* (C-143/13, EU:C:2015:127, т. 38), и определение от 3 март 2016 г., *Euro Bank* (C-537/15, непубликувано, EU:C:2016:143, т. 32).

25 Вж. по-специално определение на председателя на Съда от 10 февруари 2015 г., *Liivimaa Lihaveis* (C-175/13, непубликувано, EU:C:2015:80, т. 17—21).

26 Вж. по-специално решения от 24 октомври 2013 г., *Стоилов и Ко* (C-180/12, EU:C:2013:693, т. 44—48), и от 3 юли 2014 г., *Da Silva* (C-189/13, непубликувано, EU:C:2014:2043, т. 34—37).

27 Вж. по-специално решения от 9 декември 2010 г., *Fluxys* (C-241/09, EU:C:2010:753, т. 32—34), и от 27 юни 2013 г., *Di Donna* (C-492/11, EU:C:2013:428, т. 27—32), както и определение от 3 март 2016 г., *Euro Bank* (C-537/15, непубликувано, EU:C:2016:143, т. 34—36).

28 Вж. решение от 12 януари 2010 г., *Petersen* (C-341/08, EU:C:2010:4, т. 28 и 29).

33. Освен това, доколкото към датата на отправяне на преюдициалното запитване Закон № 159-A/2015, който изменя горепосочения закон, не премахва изцяло въпросното намаление на възнагражденията, нито за изминалия период от време, нито в близко бъдеще²⁹, към тази дата за запитващата юрисдикция, изглежда, продължава да съществува задължение да се произнесе по предмета на жалбата, като тя счита за възможно с разглежданата национална правна уредба да е нарушено правото на Съюза и следователно че е необходимо Съдът да отговори на преюдициалния въпрос.

34. С оглед на всички изложени по-горе съображения считам, че отправеното преюдициално запитване е допустимо.

Б. По компетентността на Съда

35. В главното производство жалбоподателят се позовава в подкрепа на жалбата си на незаконосъобразността на обжалваните административни актове с мотива, че националната правна уредба, чието прилагане те осигуряват, а именно Закон № 75/2014, не е в съответствие с правото на Съюза, тъй като противоречи на „принципа за независимост на съдебната власт“, произтичащ според тази страна както от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, така и от член 47 от Хартата. Запитващата юрисдикция възприема този подход за общо разглеждане на посочените разпоредби не само в текста на преюдициалния въпрос, но и в свързаните с него мотиви по същество.

36. Произнасянето по повдигнатите от португалското правителство и от Комисията възражения за липса на компетентност, предполага, според мен, член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС да се анализира отделно от член 47 от Хартата, тъй като според мен са различни критериите, от които зависи прилагането на тези разпоредби и следователно възможността за Съда да се произнесе по тяхното тълкуване.

1. Относно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС

37. Нито в писмените, нито в устните си становища португалското правителство и Комисията посочват изрично причините, поради които според тях Съдът не е компетентен да се произнесе по тълкуването на член 19 ДЕС, разгледан самостоятелно. Всъщност те излагат пространни доводи в подкрепа на схващането, че разглежданата по главното производство национална правна уредба не представлява мярка по прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51 от Хартата, от което произтича, че не следва да се тълкува член 47 от Хартата, и ми се струва, че те предлагат подобна обосновка и по отношение на член 19 ДЕС³⁰.

29 Припомням, че преюдициалното запитване е постъпило в деловодството на Съда на 5 февруари 2016 г., а Закон № 159-A/2015 несъмнено е влязъл в сила на 1 януари 2016 г., без обаче да има обратно действие, като първоначално действието му е само частично (отпадане на 40 % от намалението за възнагражденията, изплащани от 1 януари 2016 г., на 60 % от намалението за възнагражденията, изплащани от 1 април 2016 г., и на 80 % от намалението за тези, които са изплащани от 1 юли 2016 г.), а едва впоследствие, от 1 октомври 2016 г., действието му е пълно (вж. т. 7 и 8, както и т. 26 и 27 от настоящото заключение). Следователно към датата на сезиране на Съда загубата на доходи, която се твърди от представяваните от жалбоподателя по главното производство лица, не е била напълно компенсирани.

30 От съдебната практика относно член 51 от Хартата португалското правителство стига до извода, че е налице явна липса на компетентност на Съда да се произнесе по тълкуването както на член 19 ДЕС, така и на член 47 от Хартата. Що се отнася до Комисията, тя обосновава липсата на компетентност на Съда да отговори на преюдициалния въпрос с оглед на член 19 ДЕС основно с факта, че запитващата юрисдикция не е изложила достатъчно мотиви в акта си за преюдициално запитване относно връзката, която може да съществува между правото на Съюза и приложимото към спора по главното производство национално законодателство (възражение, които според мен по-скоро се отнася до допустимостта на преюдициалното запитване, която беше разглеждана в т. 18 и сл. от настоящото заключение).

38. При все това считам, че в това отношение е невъзможно пряко прилагане, нито дори прилагане по аналогия, като се има предвид конкретният текст на член 19 ДЕС, който се различава от формулировката на член 51, параграф 1 от Хартата, към който ще се върна по-нататък³¹, но веднага припомням, че той ограничава приложното поле на Хартата до мерките, приети от държавите членки с цел прилагане на разпоредбите на правото на Съюза.

39. Без по никакъв начин да се предрешава анализът по същество, който ще определи съдържанието и обхвата на член 19 ДЕС³², на този етап следва да се прецени дали в случая Съдът действително е компетентен да тълкува посочения член, с оглед евентуалното прилагане, в контекст като този по главното производство, на неговите разпоредби, и по-конкретно на неговия параграф 1, втора алинея, посочен в преюдициалния въпрос.

40. Съгласно текста на въпросната втора алинея „[д]ържавите членки установяват правните средства, необходими за *осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза*“³³. Именно тази последна част на посочената разпоредба ми се струва, че е от определящо значение, за да се прецени дали Съдът може да се произнесе по нейното тълкуване в настоящото дело.

41. Според мен от държавите членки се изисква ефективна съдебна защита, включваща достъп до подходящи правни средства, които правните субекти трябва да могат да ползват съгласно посочената алинея, когато националните съдии упражняват правораздавателната си дейност в рамките на областите, обхванати от правото на Съюза, тоест в качеството си на европейски съдии. Смятам обаче, че такъв би могъл да бъде случаят на съдиите, които са засегнати от разглежданата по главното производство правна уредба, доколкото пред тях биха могли да бъдат поставени за разглеждане спорове, които попадат в приложното поле на правото на Съюза, спорове, при които възможността за използване на тези правни средства трябва да бъде гарантирана.

42. Според мен този извод е достатъчен, за да се приеме, че в настоящото дело Съдът е компетентен да тълкува член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Тази компетентност трябва на следващо място да бъде доказана и във връзка с исканото тълкуване на член 47 от Хартата, доколкото критериите за прилагането на този акт не са посочени по същия начин като тези, които важат за член 19, макар че конкретният резултат, до който води всеки един от тях, може да бъде идентичен.

2. Относно член 47 от Хартата

43. От постоянната съдебна практика следва, че основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, включително „правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“, прогласено в член 47 от Хартата, трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза, но не и извън тези случаи³⁴. Както е посочено в член 51, параграф 1 от Хартата, разпоредбите ѝ се отнасят за държавите членки единствено „когато те прилагат

31 Вж. т. 43 и сл. от настоящото заключение.

32 От самото начало следва да уточня, че ще препоръчам да се възприеме тълкуване на член 19 ДЕС, което противоречи на защитаваната от ASJP теза (вж. т. 57 и сл. от настоящото заключение).

33 Курсивът е мой.

34 В решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 17—23) Съдът по-специално е постановил, че доколкото „[г]арантираните от Хартата основни права трябва да се защитат, когато националната правна уредба попада в приложното поле на правото на Съюза, не може да е налице положение, което се обхваща от това право, но при което посочените основни права са неприложими. Приложимостта на правото на Съюза включва приложимостта на основните права, гарантирани от Хартата“ (т. 21). Вж. също решение от 16 май 2017 г., Verlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, т. 49).

правото на Съюза“, съгласно практиката на Съда относно това понятие³⁵. В член 6, параграф 1 ДЕС, който придава задължителна сила на Хартата, както и в член 51, параграф 2 от същата се посочва, че разпоредбите на Хартата не разширяват по никакъв начин определените в Договорите области на компетентност на Съюза. Когато обаче дадено правоотношение не попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът няма компетентност да го разгледа и евентуално посочените разпоредби на Хартата сами по себе си не биха могли да предоставят такава компетентност³⁶.

44. В настоящото дело както португалското правителство, така и Комисията поддържат, че условията, които биха позволили да се стигне до извода, че приемането и прилагането от Португалската република на предвидените в член 2 от Закон № 75/2014 мерки представлява прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51 от Хартата, не са изпълнени и че следователно е налице явна липса на компетентност на Съда да тълкува член 47 от Хартата.

45. Ще припомня, че във връзка с предходни преюдициални запитвания, също отправени от португалски съдилища, Съдът е приел, че е явно извън компетентността му да им отговори по същество, с мотива че актът за преюдициално запитване не съдържа нищо, което да сочи, че разглежданите в съответните дела национални мерки, които са подобни на приложимите към висящия пред запитващата юрисдикция спор³⁷, целят прилагане на правото на Съюза по смисъла на посочения член 51³⁸. За разлика от тези други дела обаче твърдяната липса на компетентност на Съда в случая не е явна, доколкото запитващата юрисдикция е предоставила по-ясна, макар и сравнително кратка информация за наличието на такова прилагане в случая.

46. Всъщност запитващата юрисдикция посочва, че предвидените в член 2 от Закон № 75/2014 мерки за намаляване на възнагражденията са били обосновани с оглед на изискванията за бюджетна консолидация, след което съставя списък на правните актове на Съюза, свързани с положението на прекомерен дефицит на португалската държава и с финансовата помощ, от която последната се е възползвала³⁹. Все пак не е лесно да се определят мотивите, поради които тази юрисдикция приема, че съществува пряка връзка между разглежданите по главното производство мерки и една или друга разпоредба от правото на Съюза, тъй като по този въпрос тя дава малко информация⁴⁰.

35 Съдът е уточнил, че понятието „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51 от Хартата предполага съществуването на връзка между правния акт на Съюза и разглежданата национална мярка, надхвърляща сходството между разглежданите области или непрякото въздействие на една от областите върху другата. Във връзка с това следва наред с други обстоятелства да се провери дали предназначението на разглежданата национална правна уредба е да се приложи разпоредба от правото на Съюза, от какво естество е тази правна уредба и дали нейните цели са различни от следваните от правото на Съюза, дори тя да може косвено да му влияе, както и дали в правото на Съюза съществува конкретна уредба на съответната материя или уредба, която може да ѝ влияе (вж. по-специално решения от 10 юли 2014 г., Julián Hernández и др., C-198/13, EU:C:2014:2055, т. 34 и сл. и от 6 октомври 2016 г., Paoletti и др., C-218/15, EU:C:2016:748, т. 14 и сл.).

36 Вж. по-специално решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 51 и сл.), както и определения от 14 април 2016 г., Târșia (C-328/15, непубликувано, EU:C:2016:273, т. 23 и 24), и от 13 декември 2016 г., Semeraro (C-484/16, непубликувано, EU:C:2016:952, т. 43).

37 А именно законови разпоредби, въвеждащи намаление на заплатите в публичния сектор с цел ограничаване на обществените разходи на Португалската република.

38 Вж. определения от 7 март 2013 г., Sindicato dos Bancários do Norte и др. (C-128/12, непубликувано, EU:C:2013:149, т. 12), от 26 юни 2014 г., Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036, т. 19 и сл.), и от 21 октомври 2014 г., Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327, т. 14).

39 Този списък съдържа повечето от актовете, посочени в точка 4 от настоящото заключение.

40 Запитващата юрисдикция споменава изготвения от Министерство на финансите и публичната администрация „Доклад за държавния бюджет за 2011 г.“, в който се посочва Решение 2010/288 на Съвета на Европейския съюз, без да уточнява дали той е бил взет предвид при подготвителните работи във връзка със Закон № 75/2014, предмет на спора по главното производство.

47. Така в акта за преюдициално запитване не се уточнява каква е била нормативната уредба, с оглед на прилаганите към този момент разпоредби на правото на Съюза, в която спорните национални мерки се вписват. По-специално в него не се посочва ясно разликата, изтъкната от португалското правителство в съдебно заседание, между, от една страна, периода, през който португалската държава е спазвала правните норми на Съюза, свързани с корекцията на прекомерния дефицит, и от друга страна, периода, през който се е прилагал режимът на задълженията, свързани с предоставената от Съюза финансова помощ.

48. Както обаче отбелязва генералният адвокат Bot в дело, което също се отнася до мерки за бюджетни ограничения, приети от държава членка в контекста на поети спрямо Европейската общност ангажименти, за да определи дали разпоредбите на Хартата са приложими от гледна точка на член 51 от нея⁴¹, трябва да се вземе предвид не само текстът на въпросните национални разпоредби, но и съдържанието на актовете от правото на Съюза, в които се съдържат посочените ангажименти. В това отношение според мен той основателно добавя, че не е от значение, че тези актове оставят свобода на действие на съответната държава, за да реши кои мерки са най-подходящи за изпълнението на посочените задължения, доколкото релевантните разпоредби имат цели, които са достатъчно подробни и точни, за да представляват специфична за областта правна уредба на Съюза⁴², за разлика от обикновени препоръки на Съвета въз основа на член 126 ДФЕС по отношение на държавите членки, чийто бюджетен дефицит е считан за прекомерен.

49. В настоящото дело, за да обясни изтъкнатата връзка между Закон № 75/2014 и правото на Съюза, запитващата юрисдикция не цитира части от текста на посочения закон. Възможно е в последния не се споменава нито един акт от правото на Съюза, докато в мотивите към проекта му се установява връзка със задълженията, произтичащи от правото на Съюза в бюджетната област⁴³.

50. За сметка на това тази юрисдикция, както и ASJP, по-специално се основава на Споразумението за икономическо и финансово адаптиране, сключено с португалската държава през май 2011 г.⁴⁴, и на последно място, на Решение за изпълнение 2012/409 на Съвета от 10 юли 2012 година за предоставяне на финансова помощ за Португалия от страна на Съюза, и на Препоръката на Съвета от 18 юни 2013 г. за преодоляване на съществуващия прекомерен бюджетен дефицит в Португалия.

41 Вж. заключението на генералния адвокат Bot по дело Florescu и др. (C-258/14, EU:C:2016:995, т. 61 и сл.).

42 Посоченото дело по-конкретно се отнася до Меморандум за разбирателство, сключен на 23 юни 2009 г. между Румъния и Европейската общност, както и до Решение 2009/459/ЕО на Съвета от 6 май 2009 година за предоставяне на средносрочна финансова помощ от страна на ЕС на Румъния (ОВ L 150, 2009 г., стр. 8).

43 В мотивите към проектозакон № 239/XII се подчертава, че приемането на Португалската република в Европейския съюз и в еврозоната я задължава да спазва бюджетни изисквания, които се съдържат в Договора за функционирането на ЕС, в меморандума и в регламентите, с които се прилага Пактът за стабилност и растеж, както и в Договора за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз. В тях се изтъква и възможността за налагане на финансови санкции срещу държавите членки, които превишават референтните граници на бюджетния дефицит. Освен това се споменава сключената с Комисията, ЕЦБ и МВФ програма за икономическо адаптиране. В мотивите се добавя, че доколкото бюджетната дисциплина, наложена от постоянните и трайни задължения, които обвързват Португалската република в контекста на членството ѝ в Съюза и възприемането от нейна страна на единната валута, налага заплатите в публичната администрация, като основна част от държавните разходи, да бъдат ограничавани, посоченият законопроект има за цел да възстанови процентите и праговете за намаляване на възнаграденията, които са били в сила от 2011 г., като същевременно определи поетапното им пълно отпадане според наличните бюджетни средства (вж. т. 1—4).

44 Уточнявам, че в този първи меморандум, който е бил многократно изменен впоследствие, както се посочва в становището на Комисията, се предвижда тригодишна програма „до средата на 2014 г.“ (вж. съображение 2 от Решение за изпълнение 2011/344 на Съвета).

51. В това отношение ще припомня, че приетата от институциите на Съюза препоръка представлява акт, който по своето естество не е задължителен, за разлика от решението⁴⁵. Освен това също като португалското правителство⁴⁶ и Комисията считам, че посочената препоръка, която по-конкретно се основава на член 126, параграф 7 ДФЕС, не определя достатъчно конкретни и точни цели, за да се приеме, че португалската държава е приложила съгласно тази препоръка изискванията на правото на Съюза по смисъла на член 51 от Хартата.

52. Що се отнася до изтъкнатото от запитващата юрисдикция Решение за изпълнение 2012/409, ще посоча, че то е било заменено с Решение за изпълнение 2014/234 на Съвета от 23 април 2014 г., което следователно е било приложимо *ratione temporis* към момента на приемане на спорните мерки, свързани с приетия на 12 септември 2014 г. Закон № 75/2014. С член 1 от последно посоченото решение се изменя Решение за изпълнение 2011/344, в което първоначално са били предвидени условията за предоставяне на финансова помощ на Португалската република от страна на Съюза⁴⁷, в съответствие с Регламент № 407/2010. От параграф 2 от посочения член обаче следва, че „в съответствие с посоченото в меморандума за разбирателство“ португалската държава е трябвало да приеме през 2014 г. мерки със специфичен, а не само с общ характер⁴⁸, изразяващи се по-конкретно в това, че в рамките на „консолидационната стратегия за 2015 г.“ „през 2014 г. правителството ще разработи единна скала за заплащане с оглед въвеждането ѝ през 2015 г. и с цел рационализиране и последователност в политиката на възнагражденията за всички длъжности в публичния сектор“⁴⁹. Несъмнено този анализ не би могъл да бъде поставен под съмнение от свободата на преценка, с която разполага тази държава членка при упражняване на бюджетните си правомощия, за да определи конкретните мерки за икономическа корекция, които според нея са най-подходящи за постигане на така поставените точни цели⁵⁰.

53. Макар че могат да възникнат сериозни съмнения поради оскъдната информация, която актът за преюдициално запитване съдържа по този въпрос, склонен съм да считам, че приемането на разглежданите в спора по главното производство мерки за намаляване на възнагражденията в публичния сектор, предвидени в член 2 от Закон № 75/2014, представлява прилагане на разпоредбите на правото на Съюза по смисъла на член 51 от Хартата и че следователно Съдът е компетентен да даде отговор на преюдициалното запитване и в частта относно член 47 от Хартата.

45 В съответствие с член 288, четвърта и пета алинея ДФЕС.

46 Това правителство се позовава в частност на решение № 574 от 14 август 2014 г., което е постановено в този смисъл от Tribunal Constitucional (Конституционен съд, Португалия). Последният все пак отбелязва, че някои конкретни мерки могат да произтичат от решенията за изпълнение на Съвета в рамките на програмата за икономическа и финансова помощ за португалската държава от страна на Съюза.

47 Съгласно параграф 1 от посочения член 1 финансовата помощ се предоставя на португалската държава за три години и шест седмици, считано от първия ден след влизането в сила на Решение за изпълнение 2011/344. Както посочва в съдебно заседание Комисията, след изтичането на програмата за икономическо адаптиране тази държава е била обект на последващо наблюдение (по този въпрос вж. 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 Трябва да се направи разлика между тези мерки, които са наложени на конкретна държава членка, и бюджетните ограничения, които са общи за държавите членки, и в частност тези във връзка с еврозоната, по силата по-специално на регламентите относно Пакта за стабилност и растеж (вж. освен това съображения 1—5 и член 1 от Регламент (ЕС) № 1177/2011 на Съвета от 8 ноември 2011 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1467/97 за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L 306, 2011 г., стр. 33 и поправка в ОВ L 278, 2015 г., стр. 29).

49 Вж. член 3, параграф 8, буква з), подточки i) и ii) от Решение за изпълнение 2011/344, изменено с член 1 от Решение за изпълнение 2014/234, както и съображение 11, четвърто тире от последното, в което се посочва, че „в основата на стратегията за консолидация за 2014 г. са заложили редица ключови реформи в държавната администрация, които са в подкрепа на прегледа на публичните разходи“, сред които е „промяна на скалата за заплащане и разработване на единна скала за допълнителните плащания към основното възнаграждение“.

50 Смятам, че приемайки Закон № 75/2014, португалската държава е действала не „своеволно и извън разрешената и уредена от правото на Съюза свобода на преценка“, както твърди Комисията, а така, че да спазва конкретните икономически задължения, които е поела, за да може да се ползва от предоставената ѝ финансова помощ.

В. По съществуването на спора

1. По предмета на преюдициалното запитване

54. В подкрепа на исканията си ASJP твърди, че правният статут на съдиите не бива да се смесва с този на публичните служители като цяло, чието положение би могло да бъде несигурно. Като се позовава между другото⁵¹ на Европейската харта за статута на съдиите⁵², приета под егидата на Съвета на Европа, ASJP посочва, че стабилността на заплащането на съдиите и подходящият му размер, който да ги защитава срещу давление с цел повлияване на техните решения, биха обезпечили именно принципите за независимост и за непристрастност, които представляват гаранции за правораздавателната дейност. Той твърди, че принципът за независимост на съдебната власт, по-конкретно от финансова гледна точка, който произтича от член 19 ДЕС и от член 47 от Хартата, не допуска изпълнителната или законодателната власт на дадена държава членка едностранно да приема актове като разглежданите в главното производство, с които се намаляват възнагражденията.

55. В същия ред от мисли с акта за преюдициално запитване от Съда по същество се иска да определи дали има общ принцип на правото на Съюза, съгласно който органите на държавите членки са длъжни да спазват независимостта на националните съдии, и по-конкретно, с оглед на обстоятелствата по спора в главното производство, да поддържат възнагражденията им на постоянно и достатъчно високо равнище, за да могат те да упражняват свободно своите функции.

56. Запитващата юрисдикция счита, че такъв принцип и такива последици произтичат както от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, така и от член 47 от Хартата⁵³, като според мен Съдът трябва да тълкува тези разпоредби поотделно⁵⁴, в случай че приеме, че е компетентен да се произнесе по тези два члена⁵⁵. От своя страна, също като португалското правителство и Комисията не споделям, по изложените по-долу съображения, изразеното от запитващата юрисдикция становище по същество.

51 ASJP споменава и два доклада за оценка на европейските съдебни системи, изготвени от Европейската комисия за ефективност на правосъдието (CEPEJ) на Съвета на Европа и достъпни на следния интернет адрес: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp.

52 Европейската харта за статута на съдиите, приета от 8 до 10 юли 1998 г., предвижда следното в член 6, озаглавен „Трудово възнаграждение и социална закрила“:

„6.1. За изпълнението на служебните му функции, на съдията се полага възнаграждение, чието размер трябва да бъде такъв, че той да бъде защитен срещу давление с цел повлияване на неговото решение и в по-общ план на неговото поведение в съдебното производство, накрънявайки по този начин неговата независимост и непристрастност.

6.2. Възнаграждението може да варира в зависимост от професионалния стаж, от естеството на задълженията, чието изпълнение е възложено на съдията, упражняващ тази професия, и от важността на задълженията му, оценени в условия на прозрачност. [...]“. В мотивите след разпоредбите на посочената харта се дават полезни насоки за тяхното съдържание (документът е достъпен на следния интернет адрес: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true#>).

53 Припомням, че освен тези членове, в преюдициалния въпрос се посочва и „практиката на Съда“, от която също произтичал принципът за независимост на съдебната власт, но в акта за преюдициално запитване не се споменава нито едно решение на Съда в този смисъл.

54 Макар че не е изключено някои съображения във връзка с член 47 от Хартата да могат да внесат разяснения, които да са от полза за тълкуването на член 19 ДЕС, и обратното (вж. по-специално заключение на генералния адвокат Wathelet по дело *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2, т. 38 и 67).

55 При условие разбира се, че преюдициалното запитване бъде обявено за допустимо.

2. По тълкуването на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС

57. В подкрепа на тезата, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС закрепва общ принцип на правото на Съюза, с който се прогласява независимостта на съдебната власт, и не допуска разглежданите по главното производството национални мерки, запитващата юрисдикция и ASJP изтъкват, че от функционална гледна точка съдиите в държавите членки са и европейски съдии, доколкото, на първо място, гарантират ефективна съдебна защита на правата, които произтичат от правния ред на Съюза, по-специално по силата на тази разпоредба.

58. Вярно е, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС предвижда, че „[д]ържавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на *ефективна правна защита* в областите, обхванати от правото на Съюза“⁵⁶ и че магистратите от националните съдилища, пред които се упражняват тези правни средства, допринасят за посочената защита. Тълкуването на текста на тази разпоредба обаче изисква тя да бъде изследвана с оглед на контекста, в който се вписва.

59. По този въпрос бих искал да отбележа, че член 19 ДЕС е включен в дял III от този договор, озаглавен „Разпоредби относно институциите“, който съдържа поредица от общи норми, определящи условията, при които всяка от институциите на Съюза, и по-специално Съдът на Европейския съюз, посочен в този член 19, трябва да действа в рамките на предоставените й правомощия.

60. Освен това с оглед на разпоредбите на параграфи 1—3 от член 19 ДЕС, взети заедно, ми се струва, че горепосоченото понятие „ефективна правна защита“ е в тясна връзка с функциите, упражнявани от Съда на Европейския съюз, чийто състав и правомощия са предмет на тези три параграфа. По-конкретно първа алинея от параграф 1 възлага на тази институция, включваща както Съда, така и Общия съд, задачата да осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите⁵⁷, като следва да се уточни, че от установеното в тази алинея „правило за обща компетентност“ са възможни изключения⁵⁸.

61. От съдебната практика следва, че предназначението на втора алинея от същия параграф 1 е да преутвърди задължението на държавите членки да „предвидят система от способности за защита и производства, които да осигурят спазването на основното право на ефективна съдебна защита“⁵⁹. В този смисъл посочената втора алинея не е насочена пряко към националните съдии, а цели да гарантира, че в държавите членки съществуват съответните правни средства, за да може всеки правен субект да ползва такава защита във всички области, в които се прилага правото на Съюза. Това изискване е свързано с факта, че съдебният контрол за спазването на правния ред на Съюза се осигурява не само от неговите съдилища, но и чрез сътрудничество с националните юрисдикции, съгласно двете алинеи на посочения параграф⁶⁰.

⁵⁶ Курсивът е мой.

⁵⁷ В член 19, параграф 2 ДЕС се посочват съставът на Съда и статутът на неговите членове, докато в параграф 3 от него се определят областите, в които Съдът е компетентен, с оглед на различните видове способности за защита пред него.

⁵⁸ Вж. по-специално решение от 19 юли 2016 г., Н/Съвет и Комисия (C-455/14 P, EU:C:2016:569, т. 39 и 40), във връзка с изключенията в областта на общата външна политика и политиката на сигурност.

⁵⁹ Вж. по-специално решения от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 100 и 101), и от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 49 и 50).

⁶⁰ Вж. по-специално заключение на генералния адвокат Kokott по дело Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:21, т. 34, 116 и 121), решения от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 90 и 99), и от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 45), както и определение от 24 януари 2017 г., Veul/Парламент и Съвет (C-53/16 P, непубликувано, EU:C:2017:66, т. 18 и 19).

62. Съдът е пояснил, че подобно задължение произтича и от член 47 от Хартата, що се отнася до мерките, приети от държавите членки за прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата⁶¹. Всъщност в първата алинея от посочения член 47 изрично се предвижда право на ефективни правни средства за защита пред съд, в съответствие с предвидените в него условия, за всяко лице, на което гарантираните от правото на Съюза права и свободи са били нарушени. Без да възнамерявам сега да се произнасям по тълкуването на посочения член 47 и по евентуалните му последици с оглед на фактите по спора по главното производство⁶², бих искал да подчертая, че целта и съдържанието му се различават от тези на член 19 ДЕС.

63. Относно последния член Съдът е приел, че във вътрешния правен ред на всяка държава членка следва да се посочат, при спазване на изискванията, произтичащи по-специално от втората алинея на този член, компетентните юрисдикции и да се установят процесуалните правила за производствата, предназначени да осигурят защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза⁶³. Струва ми се, че тази алинея, която предвижда задължение за държавите членки да установят правни средства за ефективна защита на посочените права, е преди всичко процесуална норма.

64. Предвид тези обстоятелства също като португалското правителство⁶⁴ считам, че понятието „ефективна правна защита“ по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не бива да се смесва с „принципа за независимост на съдебната власт“, за който в преюдициалния въпрос се посочва, че произтича от тази разпоредба⁶⁵.

65. Впрочем разликата, съществуваща между правото на ефективна съдебна защита, което трябва да бъде осигурено на правните субекти на държавите членки посредством подходящи правни средства, и признатото също в интерес на тези правни субекти право по съдебния спор да се произнесат напълно независими съдии, ми се струва очевидна с оглед както на заглавието на член 47 от Хартата, така и на неговия текст, в които тези две права са разграничени⁶⁶. Разликата е ясно изразена и в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи⁶⁷, тъй като „[п]равото на ефективни правни средства за защита“ пред национална институция е предвидено в член 13 от нея, докато „[п]равото на справедлив съдебен процес“, което по-конкретно включва правото на „всяко лице [...] неговото дело [да бъде гледано] от независим [...] съд“, е посочено в член 6 от нея⁶⁸, макар че очевидно съществува материалноправна връзка между двата члена⁶⁹. Ще се върна към тези обстоятелства при тълкуването на член 47 от Хартата⁷⁰.

61 Вж. решение от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 50). Вж. също решение от 16 май 2017 г., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, т. 44).

62 По този въпрос вж. точка 69 и сл. от настоящото заключение.

63 Вж. по-специално решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 102 и сл.).

64 Както в писменото, така и в устното си становище, при условията на евентуалност, Комисията не заема ясна позиция относно тълкуването, което трябва да бъде дадено на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

65 Португалското правителство правилно подчертава, че принципът на ефективна съдебна защита, който има за цел да гарантира, че на всяко право или законен интерес съответства подходящо процесуално средство за неговата съдебна защита, се вписва в съвсем различна перспектива от тази на принципа за независимост на съдебната власт, който гарантира безпристрастност на правораздавателните органи пред опасността от извънсъдебна незаконна намеса в развитието на съдебното производство.

66 В заглавието на член 47 от Хартата „[п]равото на ефективни правни средства за защита“, което е предмет на параграф 1 от този член, е разграничено от „[правото] на справедлив съдебен процес“, което включва правото на „независим съд“, така както е предвидено в параграф 2 от същия член. В този смисъл вж. също решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárské zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 54 и сл.).

67 Конвенция, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“).

68 Бих искал да отбележа, че същото разграничение съществува и в Конституцията на Португалската република, тъй като „достъпът до правосъдие и ефективна съдебна защита“ е предмет на член 20, докато независимостта на съдилищата е предвидена в член 203 от нея (цитиран в бележка под линия 14 от настоящото заключение).

69 Вж. по-специално ЕСПЧ, 26 октомври 2000 г., Kudła c/y Полша (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, §§ 150—156).

70 Вж. точка 69 и сл. от настоящото заключение.

66. Според мен обаче посоченото в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС задължение на държавите членки да предвидят система от „правни средства“ е свързано само с правото на „ефективна правна защита“, както е видно от текста на тази разпоредба, а не с правото на справедлив процес пред независим съд, чието съдържание е същностно различно.

67. Ето защо смятам, че посочената втора алинея трябва да се тълкува в смисъл, че не прогласява общ принцип на правото на Съюза, съгласно който трябва да се гарантира независимостта на съдиите във всички съдилища на държавите членки.

68. При условията на евентуалност, ако Съдът приеме, че както твърди запитващата юрисдикция, принципът за независимост на съдебната власт произтича пряко от посоченото в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС изискване за ефективна съдебна защита, смятам, че при всички случаи нито тази разпоредба, нито този принцип⁷¹ следва да се разглеждат като недопускащи национални мерки като обжалваните от жалбоподателя по главното производство, с които се намалят възнагражденията, доколкото тези мерки по никакъв начин не са насочени конкретно срещу съдиите, а напротив, са с общ характер⁷², тъй като се прилагат към широка група от лица на публична служба⁷³.

3. По тълкуването на член 47 от Хартата

69. Запитващата юрисдикция също като ASJP твърди, че по силата на член 47 от Хартата юрисдикциите на държавите членки трябва да прилагат независимо и безпристрастно ефективната съдебна защита на правата, предоставени на гражданите от правния ред на Съюза, и че разглежданото по главното производство едностранно намаляване на възнагражденията би могло да накърни независимостта на съответните съдии.

70. В това отношение припомням, както наскоро изтъкна генералният адвокат Wathelet⁷⁴, че заглавието⁷⁵ и текстът на член 47 от Хартата сочат, че с Хартата се признава, от една страна, правото на ефективни правни средства за защита, което е закрепено и в член 13 от ЕКПЧ, и от друга страна, правото на справедлив съдебен процес, включващо правото на достъп до независим и безпристрастен съд, което е прогласено в член 6, параграф 1 от ЕКПЧ.

71 Относно конкретните последици от принципа за независимост на съдебната власт по настоящото дело вж. също точка 77 и сл. от настоящото заключение.

72 За сметка на това фактът, че тези мерки са били само временни (следва да се припомни, че Закон № 75/2014 поражда действие от октомври 2014 г. и че съгласно Закон № 159-A/2015 спорното намаление на възнагражденията е било изцяло премахнато от 1 октомври 2016 г.), както твърди португалското правителство, не ми се струва да е определящ, доколкото, дори намалението да е било временно, евентуалното нарушаване на общ принцип на правото на Съюза само по себе си противоречи на това право, макар че тежестта на подобно нарушение очевидно е по-ниска от тази на трайното нарушение.

73 Вж. дългия списък на лица, включващ в частност както съдии, така и прокурори, в член 2, параграф 9, буква а) („президент на Републиката“) до буква t) („резервен персонал, персонал в предпензионна възраст или персонал на разположение извън действителна служба [...]“) от Закон № 75/2014, като параграфът е цитиран в точка 6 от настоящото заключение.

74 Вж. заключение на генералния адвокат Wathelet по дело Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2, т. 34 и сл.). Вж. също решение от 16 май 2017 г., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, т. 54).

75 А именно „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“.

71. Тъй като съдържанието на член 47 е непосредствено вдъхновено от тези разпоредби на ЕКПЧ⁷⁶, следва съгласно член 52, параграф 3 от Хартата той да бъде тълкуван с оглед не само на Разясненията относно Хартата, но и на практиката на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“)⁷⁷, така че гарантираните с член 47 права да имат същия смисъл и обхват като дадените им от ЕКПЧ, без обаче това правило да е пречка правото на Съюза да предоставя по-широка защита. От самото начало беше отбелязано⁷⁸, че член 47 от Хартата предоставя именно защита с по-широк материален обхват от този на съответстващите членове от ЕКПЧ⁷⁹.

72. С оглед на съдебната практика по ЕКПЧ и протоколите към нея⁸⁰ ми се струва, че „принципът за независимост на съдебната власт“, който е посочен в настоящото преюдициално запитване, по-скоро е част от „правото [на всяко лице] неговото дело да бъде гледано [...] от независим и безпристрастен съд“, произтичащо от член 47, втора алинея от Хартата⁸¹, отколкото от „правото на ефективни правни средства за защита“, предвидено в първа алинея от този член⁸².

73. Всъщност както тази юрисдикция, така и ASJP твърдят, че принципът за независимост на съдебната власт би могъл да „не допуска мерките за намаляване на възнагражденията на магистратите в Португалия, доколкото те са наложени едностранно от други суверенни власти/органи и за продължително време“⁸³.

76 Съгласно текста на Разясненията относно Хартата на основните права (ОВ С 303, 2007 г., стр. 17 и сл.) „първа алинея [на член 47 от Хартата] се основава на член 13 от ЕКПЧ“, а неговата „втора алинея съответства на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ“ (вж. раздел „Разяснения по член 47“, първи и трети параграф).

77 Фактът, че член 47 от Хартата е приложим само ако случаят попада в приложното поле на правото на Съюза (вж. също решение от 16 май 2017 г., *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, т. 54 и цитираната съдебна практика), не изключва възможността този член да се тълкува с оглед на съдебната практика на ЕСПЧ. Вж. по-специално решение от 15 февруари 2016 г., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 45 и сл.), както и примерите от съдебната практика, посочени от *Lebrun, G. 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, No. 106, по-специално стр. 439—445.

78 Вж. Разясненията относно Хартата, раздел „Разяснения по член 47“, втори и четвърти параграф, както и раздел „Разяснения по член 52“, в който „член 47, параграфи 2 и 3“ е цитиран сред „[ч]ленове[те]“, които имат същия смисъл както съответните членове от ЕКПЧ, но чийто обхват е по-широк“.

79 В заключението си по дело *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, т. 37) генералният адвокат Wathelet подчертава, че „член 47 от Хартата има по-широк материален обхват. От една страна, той се прилага, когато „права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени“ (независимо дали фигурират в Хартата), докато член 13 от ЕКПЧ поставя като условие нарушението на „права и свободи, предвидени в [ЕКПЧ]“. От друга страна, член 6, параграф 1 от ЕКПЧ ограничава правото на справедлив съдебен процес до определянето на гражданските права и задължения или до наличието на каквото и да е наказателно обвинение. Такова ограничение не се открива в член 47, втора алинея от Хартата“ (вж. също т. 61 и сл. от посоченото заключение).

80 В Разясненията относно Хартата, раздел „Разяснения по член 52“ се уточнява, че в параграф 3 от член 52 „[п]озоваването на ЕКПЧ обхваща както Конвенцията, така и протоколите към нея. Съдържанието и обхватът на гарантираните права се определят не само от текста на тези правни инструменти, но и от практиката на [ЕСПЧ] и от Съда на Европейския съюз. Последното изречение от параграф [3] има за цел да позволи на Съюза да гарантира една по-широка защита. Във всички случаи предоставеното от Хартата ниво на защита не може никога да бъде по-ниско от гарантираното от ЕКПЧ“.

81 Уточнявам, че правото на достъп до независим съд по смисъла на член 47 от Хартата обхваща административните спорове, какъвто е този по главното производство (вж. по-специално *Dutheil de la Rochère, J. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. — Jurisclasseur Europe*, No. 160, 2010, т. 87). Що се отнася до спорове относно магистрати с оглед на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, вж. ЕСПЧ, 23 юни 2016 г., *Vaka c/y Унгария* (ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, §§ 102 и сл.).

82 Относно „правото на ефективни правни средства за защита“ по смисъла на член 13 от ЕКПЧ вж. по-специално ЕСПЧ, 26 октомври 2000 г., *Kudła c/y Полша* (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 157).

83 Вж. текста на преюдициалния въпрос, както и становището на ASJP, в което се изтъква, че законодателната и изпълнителната власт са приели и наложени спорното намаляване, без да вземат предвид факта, че възнаграждението на съдиите допринася за тяхната функционална независимост. За сметка на това не се оспорва, че представяваните от жалбоподателя по главното производство лица са могли действително да упражнят предоставените им в Португалия правни средства за защита, като се има предвид, че запитващата юрисдикция е Supremo Tribunal Administrativo (Върховен административен съд).

74. ЕСПЧ обаче многократно е постановявал, че гаранцията за „независим съд“ по смисъла на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ⁸⁴ изисква съдиите да бъдат независими не само от гледна точка на статута си⁸⁵, но и при упражняването на своите функции. Това понятие има вътрешно за съдебната власт измерение⁸⁶, ирелевантно за настоящото дело, и външно за нея измерение — изтъкнатото от ASJP — според което съдиите трябва да могат да работят, без страните по спора⁸⁷ или другите власти в държавата⁸⁸ да им оказват влияние. Следва да се подчертае, че Съдът е възприел подобен подход при дефинирането на критериите, по които се определя дали съответната национална юрисдикция е независима⁸⁹.

75. Що се отнася по-специално до независимостта на членовете на даден съд с оглед на възнаграждението им, ЕСПЧ вече е приел съществуването на взаимодействие между тези два параметъра, като е постановил, че „липсата на своевременно изплащане от държавата на възнагражденията на съдиите е несъвместимо с необходимостта да се гарантира, че те ще упражняват съдийските си функции независимо и безпристрастно, защитени от външен натиск с цел повлияване на техните решения и поведение“, като в този контекст е изтъкнал „особено чувствителния характер на въпроса за независимостта на магистратите“⁹⁰.

76. Този анализ се основава на различни правни актове на Съвета на Европа, в които се изразява подобна загриженост. Всъщност член 6 от Европейската харта за статута на съдиите гласи, без да има задължителна сила, че размерът на възнаграждението на съдиите трябва да бъде такъв, че те да са защитени от натиск, който може да накърни тяхната независимост, макар този размер да може да е различен за отделните съдии в зависимост от обективни фактори, като възложените професионални задължения⁹¹. Също така в Препоръките на Комитета на министрите⁹² се изисква, от една страна, „[в]ознаграждението на съдиите [...] да е съответстващо на тяхната професия и задължения, а също и достатъчно, за да ги защити от давления с цел повлияване върху решенията им“, и от друга страна, „[д]а се въведат специално насочени към съдиите правни предписания, които да представляват гаранция срещу намаляване на възнаграждението им“⁹³.

84 Безспорно условията за независимост и безпристрастност на националните съдилища са взаимосвързани и понякога се разглеждат заедно (вж. по-специално ЕСПЧ, 21 юни 2016 г., Ramos Nunes de Carvalho e Sá c/у Португалия, ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, § 74), но все пак тези понятия остават отделни, така че в становището си ще се ограничи само до първото понятие, предвид обстоятелствата по спора в главното производство.

85 Вземат се предвид между другото и начинът на избиране на членовете на съда, продължителността на техния мандат или тяхната несменяемост (вж. по-специално ЕСПЧ, 18 юли 2013 г., Maktouf и Damjanović c/у Босна и Херцеговина, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

86 Този първи аспект изисква всеки съдия да бъде защитен от нареждания или натиск, идващи от самата съдебна власт, и по-конкретно от колеги, на които той е административно или йерархично подчинен (вж. по-специално ЕСПЧ, 6 октомври 2011 г., Agrokompleks c/у Украйна, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 137).

87 Вж. по-специално ЕСПЧ, 18 юли 2013 г., Maktouf и Damjanović c/у Босна и Херцеговина (ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

88 Вж. по-специално относно законодателната власт, ЕСПЧ, 3 септември 2013 г., М.С. и др. c/у Италия (ECLI:CE:ECHR:2013:0903JUD000537611, § 59), както и относно изпълнителната власт, ЕСПЧ, 21 юни 2016 г., Ramos Nunes de Carvalho e Sá c/у Португалия (ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, §§ 70 и 75).

89 Вж. по-специално решение от 16 февруари 2017 г., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, т. 37 и сл., както и цитираната съдебна практика).

90 ЕСПЧ, 26 април 2016 г., Zoubko и др. c/у Украйна (ECLI:CE:ECHR:2006:0426JUD000395504, §§ 67 и 68) относно твърдяно нарушение на член 1 от Протокол № 1 към ЕКПЧ, съгласно който „[в]сяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост“.

91 Разпоредбите са цитирани в бележка под линия 52 от настоящото заключение.

92 Вж. Препоръка № R(94)12 на Комитета на министрите на държавите членки относно „независимостта, ефективността и ролята на съдиите“, приета на 13 октомври 1994 г., принцип III (1) (b), както и Препоръка CM/Rec(2010)12, озаглавена „Съдиите: независимост, ефективност и отговорности“, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 17 ноември 2010 г., и приложението към нея, т. 53—55.

93 По този втори аспект вж. също точка 62 от Становище № 1 (2001) от 23 ноември 2001 г. на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) на вниманието на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите.

77. Предвид тези обстоятелства смятам, че правото на всяко лице делото му да бъде гледано от независим съд, по смисъла на член 47 от Хартата, предполага да бъде гарантирана независимост на членовете на този съд, като им се заплаща възнаграждение, което е съобразено с техните отговорности и е достатъчно високо и стабилно, за да ги защити от евентуална външна намеса или натиск, които могат да повлияят върху съдебните решения, които те трябва да вземат.

78. Макар че размерът на възнаграждението на съдиите трябва да съответства на значимостта на изпълняваните от тях публични функции, той все пак трябва да отчита икономическите и социалните реалности, и по-специално средното жизнено равнище в държавата, в която съответните лица упражняват професионалната си дейност⁹⁴. Освен това разумна стабилност на техните доходи според мен означава, че тези доходи няма да се променят във времето по начин, който би застрашил независимостта на съдиите при вземането на решения, а не че ще бъдат неизменни.

79. По-конкретно в ситуация на тежка икономическа криза, като тази през периода, предхождащ приемането на разглежданите по главното производство национални мерки⁹⁵, принципът за независимост на съдебната власт не следва да се разбира като пречка да се ограничи с цел умереност възнаграждението на съдиите, макар че една такава мярка очевидно трябва да бъде прилагана в разумни граници, за да не се окажат съдиите уязвими при евентуален натиск върху тях. Всъщност, както твърди португалското правителство, трябва да се намери справедлив баланс между общия интерес на обществото и частния интерес на съдиите, които трябва да осигурят спазването на правата, признати на правните субекти.

80. Освен това, както вече подчертах⁹⁶, също като португалското правителство⁹⁷ и Комисията, спорните мерки за намаляване на възнагражденията са засегнали не само съдиите, но и голям брой лица на публична служба. Доколкото тези мерки не са били насочени изключително или конкретно само към съдиите, не би могло да се счита, че посочените в преюдициалния въпрос „други суверенни власти/органи“ биха искали да дестабилизират членовете на съдебната система, още повече че спрямо служителите както на изпълнителната, така и на законодателната власт са били приложени същите мерки за бюджетни ограничения съгласно член 2 от Закон № 75/2014.

81. Ето защо смятам, че член 47 от Хартата следва да се тълкува в смисъл, че допуска приемането на национални мерки като оспорваните в главното производство, тъй като те не нарушават съдържащия се в този член принцип за независимост на съдебната власт.

82. Противоположно тълкуване би довело според мен до неблагоприятни практически последици, свързани с лишаването на държавите членки от възможността при тежка икономическа криза да извършват необходимото адаптиране на размера на възнагражденията на лицата на публична служба в широк смисъл, при условие че това адаптиране не засяга единствено съдиите и не е непропорционално.

94 Също така съгласно „Доклад за независимостта на съдебната система, Част I: Независимост на съдиите“ на Европейската комисия за демокрация чрез право към Съвета на Европа (Венецианска комисия) от 16 март 2010 г. „[р]азмерът на възнаграждението следва да бъде определен предвид социалните условия в страната“ (т. 46).

95 В това отношение португалското правителство посочва, че приемането на спорните мерки представлява основополагащ избор на компетентните органи на португалската държава, който е обоснован от целите за коригиране на прекомерния бюджетен дефицит и от необходимостта тази държава да спазва международните ангажменти, произтичащи от финансовата помощ, която тя е получила по силата на разпоредбите на Съюза.

96 Вж. точка 68 и бележка под линия 73 от настоящото заключение.

97 Това правителство изтъква, че оспорваните мерки са имали за цел, от една страна, да гарантират в крайна сметка и общия интерес на обществото, така както португалската държава като законодател го е определила при спазване на конституцията на страната, и от друга страна, да разпределят справедливо и равномерно наложеното с тези мерки усилие, което се понася от всички длъжностни лица в държавните органи, от служителите в публичната администрация и от другите държавни служители.

V. Заключение

83. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Supremo Tribunal Administrativo (Върховен административен съд, Португалия) преюдициален въпрос, по следния начин:

„Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат мерки за общо намаляване на възнагражденията в публичната администрация, които се прилагат към съдиите по силата на национална правна уредба като разглежданата по главното производство“.