Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
H. SAUGMANDSGAARD ØE
fremsat den 18. maj 2017 [1]

Sag C-64/16

Associação Sindical dos Juízes Portugueses
mod
Tribunal de Contas

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Portugal))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – effektiv retsbeskyttelse – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 – domstolenes uafhængighed – nationale bestemmelser om lønnedsættelse i den offentlige forvaltning – finanspolitiske stramninger«

I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Portugal), vedrører en tvist mellem Associação Sindical dos Juízes Portugueses (den faglige sammenslutning af portugisiske dommere, herefter »ASJP«) og Tribunal de Contas (revisionsret, Portugal) om en nedsættelse af lønningerne til medlemmerne af denne retsinstans, som er sket i henhold til en lov om midlertidig lønnedsættelse i den offentlige sektor, der har til formål at bekæmpe virkningerne af den aktuelle økonomiske krise i Portugal.

2. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt sådanne nationale bestemmelser er forenelige med princippet om domstolenes uafhængighed, som efter dens opfattelse følger såvel af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU [2] som af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) [3] og af Domstolens praksis.

3. Før jeg angiver de materielle grunde til, at det forelagte spørgsmål efter min opfattelse bør besvares benægtende, vil jeg gennemgå de klagepunkter om afvisning af anmodningen om præjudiciel afgørelse og om Domstolens åbenbare mangel på kompetence, der er fremsat i den foreliggende sag.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Artikel 19 TEU har følgende ordlyd:
»1. Den Europæiske Unions Domstol omfatter Domstolen, Retten og et antal specialretter. Den sikrer overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne.
Medlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.
2. Domstolen består af en dommer fra hver medlemsstat. Den bistås af generaladvokater. […]
3. Den Europæiske Unions Domstol træffer afgørelse i henhold til traktaterne […].«

3 – Chartrets artikel 47 med overskriften »Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol« bestemmer følgende i stk. 1 og 2:
»Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.
Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret.«

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. De vigtigste EU-retsakter, som har til formål at korrigere Den Portugisiske Republiks uforholdsmæssigt store underskud og tildele finansiel støtte til dette land, og som er nævnt i den foreliggende sag, er:

– Rådets afgørelse 2010/288/EU af 2. december 2009 om et uforholdsmæssigt stort underskud i Portugal [4]

– Rådets forordning (EU) nr. 407/2010 af 11. maj 2010 om oprettelse af en europæisk finansiel stabiliseringsmekanisme [5]

– aftalen om økonomisk og finansiel tilpasning, også kaldet »aftalememorandummet«, der blev underskrevet den 17. maj 2011 af den portugisiske regering, Europa-Kommissionen, Den Internationale Monetære Fond (herefter »IMF«) og Den Europæiske Centralbank (herefter »ECB«) [6]

– Rådets gennemførelsesafgørelse 2011/344/EU af 30. maj 2011 om tildeling af finansiel støtte fra Unionen til Portugal [7], bl.a. ændret ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2012/409/EU af 10. juli 2012 [8] og ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/234/EU af 23. april 2014 [9], samt

– Rådets henstilling af 18. juni 2013 med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Portugal til ophør [10].

B. Portugisisk ret

1. Lov nr. 75/2014

5. Lei n.° 75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (lov nr. 75/2014 om fastlæggelse af procedurerne for midlertidig lønnedsættelse og krav til tilbageførsel) af 12. september 2014 [11] (herefter »lov nr. 75/2014«) har ifølge artikel 1, stk. 1, heri til formål at indføre en midlertidig procedure for nedsættelser af lønningerne i den offentlige sektor og at fastsætte de principper, der skal følges i forbindelse med tilbageførslen.

4 – EUT 2010, L 125, s. 44, berigtiget i EUT 2014, L 106, s. 46.

5 – EUT 2010, L 118, s. 1.

6 – Den engelske originaltekst kan ses på følgende internetadresse: https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf

7 – EUT 2011, L 159, s. 88.

8 – EUT 2012, L 192, s. 12.

9 – EUT 2014, L 125, s. 75.

10 – Den engelske originaltekst: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal, 18.6.2013, 10562/13.

11 – *Diário da República*, serie I, nr. 176, af 12.9.2014, s. 4896. Lovforslag nr. 239/XII, som lå til grund for lov nr. 75/2014, og som blev godkendt af ministerrådet den 3.7.2014, kan ses på følgende internetadresse: https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=18267

6. Denne lovs artikel 2 med overskriften »Lønnedsættelse« er affattet således:

»1 – Den samlede bruttomånedsløn for de personer, der er omhandlet i stk. 9, hvis løn overstiger 1 500 EUR, nedsættes, uanset om de allerede arbejdede på den pågældende dato, eller om de påbegynder sådant arbejde, uanset stillingens art, på et hvilket som helst område efter denne dato, som følger:

a) 3,5% af det samlede beløb for lønninger, der udgør mellem 1 500 EUR og 2 000 EUR

b) 3,5% af beløbet på op til 2 000 EUR og den del af den samlede løn, der overstiger 2 000 EUR, nedsættes med 16%, hvilket svarer til en samlet nedsættelse på mellem 3,5% og 10% for lønninger, der udgør mellem 2 000 og 4 165 EUR

c) 10% af det samlede beløb for lønninger, der overstiger 4 165 EUR.

[…]

9 – Nærværende lov finder anvendelse på følgende hvervsindehavere og andre personer:

a) republikkens præsident

b) præsidenten for Assembleia da República [nationalforsamlingen]

c) premierministeren

d) medlemmerne af Assembleia da República

e) regeringens medlemmer

f) dommerne ved Tribunal Constitucional [forfatningsdomstol] og dommerne ved Tribunal de Contas [revisionsret], statsanklageren samt dommerne ved de almindelige retsinstanser, anklagerne og dommerne ved forvaltnings- og skattedomstolene samt fredsdommerne

g) republikkens repræsentanter i de selvstyrende regioner

h) medlemmerne af assembleias legislativas das regiões autónomas [de selvstyrende regioners lovgivende forsamlinger]

i) medlemmerne af de regionale regeringer

j) lokalvalgte

k) medlemmerne af de andre forfatningsmæssige organer, der ikke er nævnt i de foregående litraer, samt medlemmer af direktionen af selvstændige administrative enheder, særligt de enheder, der er tilknyttet Assembleia da República

l) medlemmerne af og de ansatte ved kabinetterne, forvaltningsorganerne og støttekabinetterne, de i foregående litraer nævnte hvervsindehavere og organer, præsidenten og vicepræsidenten for Conselho Superior da Magistratura [det øverste retsråd], præsidenten og vicepræsidenten for Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais [det øverste retsråd for dommere ved forvaltnings- og skattedomstolene], præsidenten for Supremo Tribunal de Justiça [øverste domstol], præsidenten for og dommerne ved Tribunal Constitucional [forfatningsdomstol], præsidenten for Supremo Tribunal Administrativo [øverste domstol i forvaltningsretlige sager], præsidenten for Tribunal de Contas [revisionsret], ombudsmanden og statsanklageren

m) medlemmerne af de væbnede styrker og Guarda Nacional Republicana [republikkens nationalgarde], herunder militærdomstole, som rådgiver statsanklageren i forbindelse med forsvarsanliggender samt andre militærstyrker

n) det ledende personale i republikkens præsidents og Assembleia da Repúblicas tjenester samt i andre tjenester, der støtter forfatningsorganerne, i de andre af statens tjenester og i centrale, regionale og lokale forvaltninger samt personale, der i lønmæssig henseende udøver tilsvarende funktioner

o) offentlige administratorer eller tilsvarende, medlemmerne af udøvende, beslutningstagende eller rådgivende organer, tilsynsorganer eller ethvert andet lovpligtigt organ ved almene eller specielle offentlige institutioner, ved offentligretlige juridiske personer, der er selvstændige som følge af deres involvering i lovgivnings-, tilsyns- eller kontrolområder, ved offentlige selskaber, hvis kapital udelukkende eller for størsteparten ejes af det offentlige, ved offentlige virksomheder og ved enheder, der er aktive i den regionale og lokale virksomhedssektor, ved offentlige fonde og ved enhver anden offentlig enhed

p) arbejdstagere, der udøver offentlige funktioner i forbindelse med præsidentembedet, i nationalforsamlingen og i andre statslige organer, såvel som arbejdstagere, der udøver offentlige funktioner under enhver form, der er retligt knyttet til offentlig virksomhed, herunder arbejdstagere under omskoling eller under særlig orlov

q) arbejdstagere ved specielle offentlige institutioner og ved offentligretlige juridiske personer, der er selvstændige som følge af deres involvering i lovgivnings-, tilsyns- eller kontrolområder, herunder [arbejdstagere ved] uafhængige tilsynsmyndigheder

r) arbejdstagere ved offentlige selskaber, hvis kapital udelukkende eller for størsteparten ejes af det offentlige, ved offentlige virksomheder og ved enheder, der er aktive i den regionale og lokale virksomhedssektor

s) arbejdstagere og ledere ved offentligretlige offentlige fonde og privatretlige offentlige fonde samt offentlige institutioner, der ikke er omfattet af de foregående litraer

t) personale i reservesituation eller under førtidspension og personale, som er stillet til rådighed uden at være i aktiv tjeneste, som modtager kontantydelser, der er indeksreguleret i forhold til det aktive personales lønninger.

[…]

15 – Den i denne artikel fastsatte ordning er bindende og har forrang for enhver anden modsat bestemmelse, herunder særlige og ekstraordinære bestemmelser, og for reguleringer i henhold til kollektive arbejdsoverenskomster og arbejdskontrakter, idet den ikke kan tilsidesættes eller ændres heraf.«

2. Lov nr. 159-A/2015

7. Lei n.° 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (lov nr. 159-A/2015 om ophævelse af lønnedsættelsen i den offentlige forvaltning) af 30. december 2015 [12] (herefter »lov nr. 159-A/2015«), bragte de foranstaltninger til lønnedsættelse, der var truffet i henhold til lov nr. 75/2014, til ophør med gradvis virkning fra den 1. januar 2016.

12 – *Diário da República*, serie I, nr. 254, af 30.12.2015, s. 10006-(4). Lov nr. 159-A/2015 kan også ses på følgende internetadresse: http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=19068

8. Det fremgår af denne lovs artikel 2, at »[d]en ved lov nr. [75/2014] fastsatte lønnedsættelse afskaffes gradvis i løbet af 2016 efter følgende kvartalsplan:

a) tilbageførsel med 40% for lønninger, der udbetales fra den 1. januar 2016

b) tilbageførsel med 60% for lønninger, der udbetales fra den 1. april 2016

c) tilbageførsel med 80% for lønninger, der udbetales fra den 1. juli 2016

d) afskaffelse af den samlede lønnedsættelse fra den 1. oktober 2016«.

III. Hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

9. Der er i den særlige forvaltningssag, som er anlagt af ASJP på vegne af visse af sammenslutningens medlemmer, der er dommere ved Tribunal de Contas (revisionsret), nedlagt påstand om annullation af de administrative afgørelser, som er vedtaget i henhold til artikel 2 i lov nr. 75/2014, hvori der blev indført en midlertidig nedsættelse af lønningerne til de i denne artikel opregnede personer, der var ansat i den offentlige forvaltning i Portugal, heriblandt dommere [13]. De dommere, der repræsenteres af denne sammenslutning, har desuden nedlagt påstand om, at de beløb, der er tilbageholdt i deres lønninger fra og med oktober 2014, tilbagebetales med tillæg af morarenter efter den lovbestemte sats, og at det fastslås, at de har ret til at modtage løn uden denne nedsættelse.

10. ASJP har til støtte for disse påstande gjort gældende, at de omtvistede foranstaltninger til lønnedsættelse tilsidesætter »princippet om domstolenes uafhængighed«, som er nedfældet i artikel 203 i Den Portugisiske Republiks forfatning [14] og fastsat i såvel artikel 19, stk. 1, TEU som chartrets artikel 47.

11. Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har i forelæggelsesafgørelsen bemærket, at foranstaltningerne til begrænsning af udgifter i form af den i hovedsagen omhandlede lønnedsættelse er forbundet med korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud i Portugal – som følges op af økonomisk støtte og reguleres og overvåges af EU-institutionerne – og at det derfor vil være vanskeligt at benægte, at disse foranstaltninger er blevet vedtaget inden for rammerne af EU-retten eller i hvert fald er af europæisk oprindelse.

12. Den forelæggende ret har dernæst anført, at den skønsmargen til at gennemføre budgetpolitiske retningslinjer, som den portugisiske stat har aftalt med EU-institutionerne, ikke fritager den for at overholde de generelle EU-retlige principper, herunder princippet om domstolenes uafhængighed, i overensstemmelse med chartrets artikel 51, stk. 1.

13. Den har herved bemærket, at det ifølge artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU i praksis er de nationale domstole, som først og fremmest sikrer en effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, der følger af Unionens retsorden, og at de skal sikre denne beskyttelse med den uafhængighed og den upartiskhed, som unionsborgerne har krav på i henhold til chartrets artikel 47. Alt peger ifølge den forelæggende ret på, at retsinstansernes uafhængighed også beror på, at der stilles sikkerhed for deres medlemmers stillinger, navnlig med hensyn til det økonomiske aspekt, hvorfor den ensidige og vedvarende nedsættelse af lønnen for de personer, der repræsenteres af sagsøgeren i hovedsagen, nu anfægtes.

13 – Disse dommere er opført på listen i den nævnte lovs artikel 2, stk. 9, litra f).

14 – Det fremgår af forfatningens artikel 203, at »[d]omstolene er uafhængige og kun bundet af loven«.

14. Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har ved afgørelse af 7. januar 2016, indgået til Domstolen den 5. februar 2016, besluttet at udsætte sagen og at stille følgende præjudicielle spørgsmål:

»I betragtning af de ufravigelige krav om at bringe det uforholdsmæssigt store underskud til ophør og den finansielle støtte, der er omfattet af [EU-retten], skal princippet om domstolenes uafhængighed, således som det følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, [chartrets] artikel 47 […] og Domstolens praksis, da fortolkes således, at det er til hinder for de foranstaltninger til lønnedsættelse, der anvendes på dommere i Portugal, fordi de pålægges ensidigt og vedvarende af andre myndigheder eller statsorganer, således som det følger af artikel 2 i lov nr. 75/2014 […]?«

15. ASJP, den portugisiske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Den portugisiske regering og Kommissionen var repræsenteret under retsmødet den 13. februar 2017.

IV. Bedømmelse

16. Før jeg tager stilling til realiteten i forbindelse med anmodningen om præjudiciel afgørelse, skal det nævnes, at der i den foreliggende sag er rejst to formalitetsindsigelser, hvor det gøres gældende dels, at denne anmodning bør afvises, dels, at Domstolen savner kompetence. Med hensyn til rækkefølgen af disse indsigelser skal det påpeges, at Domstolens kompetence i princippet bør efterprøves først. I dette forslag til afgørelse finder jeg det imidlertid hensigtsmæssigt at behandle anmodningens formalitet først, eftersom formaliteten giver anledning til mindre komplekse problemstillinger end undersøgelsen af Domstolens kompetence, og eftersom denne undersøgelse i højere grad er forbundet med de bestemmelser, der ønskes fortolket, dvs. med den materielle vurdering, der ligger i direkte forlængelse heraf.

A. Formaliteten med hensyn til anmodningen om præjudiciel afgørelse

17. Den portugisiske regering og Kommissionen har fremsat to forskellige klagepunkter, der kan berøre formaliteten med hensyn til den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse. Det første vedrører forelæggelsesafgørelsens upræcise begrundelse, og det andet vedrører den omstændighed, at de nationale foranstaltninger, der er omtvistet i hovedsagen, allerede var blevet ophævet på det tidspunkt, hvor anmodningen blev forelagt for Domstolen.

1. Manglerne i forelæggelsesafgørelsen

18. Kommissionen har i sine skriftlige og mundtlige indlæg indledningsvis gjort gældende, at forelæggelsesafgørelsen er mangelfuld, bl.a. fordi det ikke præciseres, hvilke afgørelser fra Domstolen der er relevante for fortolkningen af de EU-bestemmelser, som er nævnt i det præjudicielle spørgsmål, eller hvorfor disse bestemmelser er valgt [15], og at Domstolen som følge heraf bør fastslå, at den ikke har kompetence til at besvare dette spørgsmål.

15 – Kommissionen har desuden anført, at den forelæggende ret ikke har forklaret, hvorfor dommere skulle være hårdere ramt af en national foranstaltning, som omfatter en bred vifte af personer, der bestrider offentlige hverv. Da dette argument efter min opfattelse er mere rettet mod de materielle EU-regler end mod procedurereglerne, vil jeg vende tilbage til det i forbindelse med realiteten (jf. punkt 54 ff. i dette forslag til afgørelse).

19. Jeg mener imidlertid, at de fremsatte klagepunkter om forelæggelsesafgørelsens indhold kan få større betydning for formaliteten med hensyn til anmodningen om præjudiciel afgørelse end for Domstolens kompetence som sådan [16].

20. Kommissionen har med rette understreget, at det er vigtigt, at den forelæggende ret formulerer sin anmodning klart og præcist, da det såvel for Domstolen som for procesdeltagerne er det eneste processkrift, der danner grundlag for retsforhandlingerne for Domstolen [17]. Kravene til indholdet af en anmodning om præjudiciel afgørelse fremgår udtrykkeligt af artikel 94 i Domstolens procesreglement, som den forelæggende ret forventes at have kendskab til og iagttage nøje inden for rammerne af det samarbejde, der er indført ved artikel 267 TEUF. Det er bl.a. tvingende nødvendigt, at de nationale domstole i selve forelæggelsesafgørelsen beskriver de retsforskrifter, der er relevante for tvisten i hovedsagen, og at de både forklarer, hvorfor de har valgt de EU-bestemmelser, som de ønsker fortolket, og hvilken sammenhæng der efter deres opfattelse er mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse på denne tvist [18].

21. I den foreliggende sag er forelæggelsesafgørelsens begrundelse imidlertid meget kortfattet, navnlig med hensyn til to vigtige aspekter, således at der kan rejses tvivl om, hvorvidt den indeholdte anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

22. For det første har den forelæggende ret ikke beskrevet nærmere, hvilken sammenhæng der er mellem de omtvistede nationale foranstaltninger og de bestemmelser, som der anmodes om en fortolkning af med det præjudicielle spørgsmål – dvs. artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 – men blot anført, at der efter dens opfattelse følger et generelt princip om domstolenes uafhængighed af disse bestemmelser, som de nævnte foranstaltninger kan have tilsidesat [19], uden at dette præciseres nærmere.

23. For det andet fremgår det af det præjudicielle spørgsmål, at princippet om domstolenes uafhængighed også følger af »Domstolens praksis«, men der er ikke nævnt nogen afgørelse fra Domstolen, hvori dette er fastsat, i forelæggelsesafgørelsens begrundelse. Den forelæggende ret har blot anført, at Domstolen i »flere domme«, der vedrører begrebet »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, har taget højde for uafhængigheden af det organ, der har indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse. Retten har imidlertid ikke henvist til nogen som helst domme, som den finder relevante. Når oplysningerne er utilstrækkelige, er det efter min opfattelse ikke nødvendigt at tage stilling til dette aspekt af det spørgsmål, der er forelagt for Domstolen.

24. På trods af de ovenfor nævnte mangler i forelæggelsesafgørelsen mener jeg imidlertid – henset til samtlige oplysninger, der er indeholdt i denne afgørelse, og de fremførte argumenter – at sagen er tilstrækkelig oplyst til, at Domstolen kan tage stilling til den eventuelle fortolkning af artikel 19 TEU og chartrets artikel 47 og dermed kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af det stillede spørgsmål [20].

16 – Domstolen afviser som regel anmodningen om præjudiciel afgørelse helt eller delvis, hvis forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder tilstrækkelig præcise oplysninger om den faktiske og retlige baggrund for tvisten i hovedsagen eller om grundene til, at der kræves en besvarelse af de præjudicielle spørgsmål for at kunne afgøre denne tvist (jf. bl.a. dom af 18.7.2013, ÖFAB, C-147/12, EU:C:2013:490, præmis 44-47, og af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 47-53, samt kendelse af 8.9.2016, Google Ireland og Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, præmis 15 ff.).

17 – Den forelæggende ret skal fyldestgørende informere dels Domstolen, for at den kan give en sagligt korrekt besvarelse af det præjudicielle spørgsmål, dels de berørte parter, der er anført i artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, og navnlig de 28 medlemsstater, som denne afgørelse forkyndes for, ledsaget af en oversættelse, således at de kan afgive eventuelle bemærkninger.

18 – Domstolen har henvist til disse regler mange gange i sin retspraksis (bl.a. i de præmisser i retsafgørelser, der er nævnt i fodnote 16 til dette forslag til afgørelse, og i den deri nævnte retspraksis) og i sine anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål, der blev ajourført i 2016 (EUT 2016, C 439, s. 1-8, navnlig punkt 14-18 og bilaget vedrørende »[d]e væsentlige elementer i en anmodning om præjudiciel afgørelse«). Jf. ligeledes M.-A. Gaudissart, »Les recommandations de la Cour de justice aux juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles«, *Journal de droit européen*, 2017, nr. 2, s. 42 ff.

19 – Jf. vedrørende forelæggelsesafgørelsens begrundelse punkt 11 ff. i dette forslag til afgørelse.

20 – Jf. analogt dom af 12.2.2015, Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, punkt 16-23), og af 11.6.2015, Lisboagás GDL (C-256/14, EU:C:2015:387, punkt 24-27).

2. Den omstændighed, at de omtvistede bestemmelser blev ophævet, før anmodningen blev forelagt for Domstolen

25. Den portugisiske regering har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse bør afvises, fordi den havde mistet sin genstand på det tidspunkt, hvor den blev forelagt for Domstolen, på grund af de lovændringer, som var sket i den interne retsorden i Portugal, og som førte til gradvis og fuldstændig genoprettelse af de lønmæssige rettigheder, der er omhandlet i hovedsagen, i løbet af 2016. Den har heraf udledt, at det ikke længere er nødvendigt, at Domstolen besvarer det spørgsmål, der er stillet, eftersom det er blevet hypotetisk [21].

26. Under retsmødet bekræftede denne regering, at den lønnedsættelse, der skete i den offentlige forvaltning i henhold til lov nr. 75/2014, blev ophævet fuldt ud ved lov nr. 159-A/2015, hvilket skete gradvis i perioden fra den 1. januar til den 1. oktober 2016 [22], men uden tilbagevirkende kraft. Det følger heraf, at de personer, der repræsenteres af sagsøgeren i hovedsagen, og hvis løn blev nedsat fra oktober 2014, led et tab regnet fra dette tidspunkt og indtil den 1. oktober 2016, hvor det normale lønniveau blev genoprettet for alle ansatte i den offentlige sektor, som havde været omfattet af den pågældende nedsættelse.

27. Den portugisiske regering har imidlertid gjort gældende, at det præjudicielle spørgsmål vedrørte det indgreb i domstolenes uafhængighed, som lov nr. 75/2014 angiveligt var årsag til, og at dette problem allerede var blevet løst den 5. februar 2016, hvor anmodningen blev forelagt for Domstolen, eftersom denne lov blev sat ud af kraft ved lov nr. 159-A/2015, der blev vedtaget den 30. december 2015 og trådte i kraft den 1. januar 2016. Den har tilføjet, at de konsekvenser, som lov nr. 75/2014 havde, før den blev ophævet, og som påberåbes af ASJP, udelukkende var af økonomisk karakter, og at denne problematik efter dens opfattelse ikke er genstand for anmodningen om præjudiciel afgørelse.

28. Der skal i denne henseende henvises til, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om en anmodning fra en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål [23].

29. I henhold til fast retspraksis følger det både af ordlyden og opbygningen af artikel 267 TEUF, at den præjudicielle procedure forudsætter, at der reelt verserer en retssag for den nationale domstol, og at denne domstol skal træffe en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den præjudicielle afgørelse [24]. Når hovedsagen har mistet sin genstand, inden den forelæggende ret forelagde sin anmodning for Domstolen, har Domstolen således afvist anmodningen om præjudiciel afgørelse [25], da den i princippet kun fastslår, at det er ufornødent at træffe afgørelse, hvis den relevante hændelse eller begivenhed er indtruffet under retsforhandlingerne for Domstolen [26].

21 – Den portugisiske regering har fremført disse argumenter subsidiært for det tilfælde, at Domstolen erklærer sig kompetent til at træffe afgørelse om anmodningen om præjudiciel afgørelse.

22 – Jf. punkt 7 og 8 i dette forslag til afgørelse.

23 – Jf. bl.a. dom af 8.12.2016, Eurosaneamientos m.fl. (C-532/15 og C-538/15, EU:C:2016:932, præmis 28), og af 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, præmis 36).

24 – Jf. bl.a. dom af 26.2.2015, Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, præmis 38), og kendelse af 3.3.2016, Euro Bank (C-537/15, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:143, præmis 32).

25 – Jf. bl.a. kendelse afsagt af Domstolens præsident den 10.2.2015, Liivimaa Lihaveis (C-175/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:80, præmis 17-21).

26 – Jf. bl.a. dom af 24.10.2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, præmis 44-48), og af 3.7.2014, Da Silva (C-189/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2043, præmis 34-37).

30. Domstolen afviser navnlig at tage stilling til en anmodning om præjudiciel afgørelse, når de nationale bestemmelser, der oprindeligt fandt anvendelse på hovedsagen, er blevet ophævet eller er bortfaldet, fordi de var forfatningsstridige [27]. Den har imidlertid fastslået, at den omstændighed, at den pågældende nationale lovgivning snart vil blive ændret, ikke har nogen betydning for, om anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, når det fremgår af oplysningerne i denne anmodning, at Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål er afgørende for udfaldet af tvisten i hovedsagen [28].

31. I den foreliggende sag mener jeg ikke, at det fremgår klart af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med hovedsagens genstand, eller at det problem, der rejses, er af hypotetisk karakter.

32. I modsætning til, hvad den portugisiske regering har anført, vedrører den tvist, der er indbragt for den forelæggende ret, således ikke domstolenes uafhængighed som sådan. Princippet om denne uafhængighed påberåbes kun som et retligt anbringende til støtte for påstanden om annullation af de angiveligt ulovlige administrative afgørelser, hvorefter lønningerne for de personer, der repræsenteres af ASJP, blev nedsat, og påstanden om tilbagebetaling af de beløb, der uretmæssigt er blevet tilbageholdt i deres løn i henhold til lov nr. 75/2014.

33. Da lov nr. 159-A/2015, der ændrede denne lov, ikke havde bragt de omtvistede nedsættelser helt til ophør og heller ikke ville gøre det i den nærmeste fremtid på det tidspunkt, hvor anmodningen om præjudiciel afgørelse blev indgivet [29], syntes der stadig at foreligge en forpligtelse til at træffe afgørelse om sagens genstand for den forelæggende ret, som er usikker på, om de nationale bestemmelser var i strid med EU-retten, og dermed et behov for, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål.

34. Det er som følge heraf min opfattelse, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

B. Domstolens kompetence

35. Sagsøgeren i hovedsagen har til støtte for sine påstande i denne sag gjort gældende, at de anfægtede administrative afgørelser er ulovlige, fordi den nationale lovgivning, som de gennemfører, dvs. lov nr. 75/2014, ikke er forenelig med EU-retten, da den strider mod »princippet om domstolenes uafhængighed«, der ifølge denne part følger af såvel artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU som chartrets artikel 47. Den forelæggende ret har valgt at anlægge en samlet tilgang til disse bestemmelser både i det præjudicielle spørgsmåls ordlyd og i begrundelsen for dette spørgsmål.

36. For at kunne tage stilling til den portugisiske regerings og Kommissionens indsigelser om Domstolens manglende kompetence er det efter min opfattelse nødvendigt at vurdere artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 hver for sig, da jeg mener, at kriterierne for, hvornår disse bestemmelser finder anvendelse – og dermed Domstolens mulighed for at fortolke dem – er forskellige.

27 – Jf. bl.a. dom af 9.12.2010, Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753, præmis 32-34), og af 27.6.2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, præmis 27-32), samt kendelse af 3.3.2016, Euro Bank (C-537/15, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:143, præmis 34-36).

28 – Jf. dom af 12.1.2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, præmis 28 og 29).

29 – Det skal fremhæves, at anmodningen om præjudiciel afgørelse blev registreret den 5.2.2016, og at lov nr. 159-A/2015 ganske vist trådte i kraft den 1.1.2016, men at den ikke havde tilbagevirkende kraft og i første omgang kun havde en vis virkning (nedsættelsen blev tilbageført med henholdsvis 40% for lønninger, der blev udbetalt fra den 1.1.2016, 60% for lønninger, der blev udbetalt fra den 1.4.2016, og 80% for lønninger, der blev udbetalt fra den 1.7.2016) og først fik fuld virkning fra den 1.10.2016 (jf. punkt 7 og 8 samt punkt 26 og 27 i dette forslag til afgørelse). De indtægter, som de personer, der repræsenteres af sagsøgeren i hovedsagen, hævder at have mistet, var således ikke blevet godtgjort fuldt ud på det tidspunkt, hvor anmodningen blev forelagt for Domstolen.

1. Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU

37. Den portugisiske regering og Kommissionen har ikke angivet udtrykkeligt i deres skriftlige og mundtlige indlæg, hvorfor Domstolen efter deres opfattelse ikke skulle være kompetent til at træffe afgørelse om den specifikke fortolkning af artikel 19 TEU. De har således argumenteret ihærdigt for idéen om, at de nationale bestemmelser, der er omhandlet i hovedsagen, ikke kan betragtes som en foranstaltning til gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, og at det derfor ikke er nødvendigt at fortolke chartrets artikel 47. De synes desuden at mene, at det samme ræsonnement bør gælde for artikel 19 TEU[30].

38. Jeg mener imidlertid ikke, at det i denne forbindelse er muligt at foretage en udvidende eller analog anvendelse i betragtning af den specifikke ordlyd af artikel 19 TEU, der afviger fra ordlyden af chartrets artikel 51, stk. 1, som jeg vender tilbage til senere[31]. Det skal dog påpeges, at chartrets anvendelsesområde i denne bestemmelse begrænses til foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer for at gennemføre bestemmelser i EU-retten.

39. Uden at foregribe den materielle vurdering, hvor jeg vil fastlægge indholdet og rækkevidden af artikel 19 TEU[32], bør det afgøres på dette trin, om Domstolen faktisk har kompetence til at fortolke denne artikel i det foreliggende tilfælde, fordi bestemmelserne heri og navnlig stk. 1, andet afsnit, der er nævnt i det præjudicielle spørgsmål, finder anvendelse i en situation som den, der er omhandlet i hovedsagen.

40. Det fremgår af andet afsnit, at »[m]edlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at *sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten*«[33]. Det er det sidste led i denne bestemmelse, der efter min opfattelse er afgørende for bedømmelsen af, om Domstolen har mulighed for at tage stilling til dens fortolkning i den foreliggende sag.

41. Den effektive retsbeskyttelse i form af adgang til passende retsmidler, som de retsundergivne skal sikres i henhold til det nævnte afsnit, er efter min opfattelse et krav til medlemsstaterne, når de nationale domstole kan udøve deres virksomhed på områder, der er omfattet af EU-retten, dvs. som europæiske domstole. Jeg mener, at dette kan gælde for de domstole, der er omfattet af de i hovedsagen omhandlede bestemmelser, eftersom de kan være nødt til at afgøre tvister, som henhører under EU-rettens anvendelsesområde, og hvor det skal være muligt at anvende sådanne retsmidler.

42. Dette er efter min opfattelse tilstrækkelig til at fastslå, at Domstolen har kompetence til at fortolke artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU i den foreliggende sag. Jeg vil nu se på Domstolens kompetence i forbindelse med den ønskede fortolkning af chartrets artikel 47, da kriterierne for anvendelsen af det sidstnævnte instrument ikke er udformet på samme måde som kriterierne for artikel 19 TEU, selv om de muligvis fører til det samme konkrete resultat.

30 – Den portugisiske regering har udledt af retspraksis vedrørende chartrets artikel 51, at det er åbenbart, at Domstolen savner kompetence til at træffe afgørelse om fortolkningen af såvel artikel 19 TEU som chartrets artikel 47. Kommissionen har især baseret sin anskuelse om, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare det præjudicielle spørgsmål for så vidt angår artikel 19 TEU, på den omstændighed, at den forelæggende ret ikke har begrundet sin forelæggelsesafgørelse tilstrækkeligt hvad angår den sammenhæng, der kan være mellem EU-retten og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (dette klagepunkt vedrører efter min opfattelse reelt formaliteten med hensyn til anmodningen om præjudiciel afgørelse, som gennemgås i punkt 18 ff. i dette forslag til afgørelse).

31 – Jf. punkt 43 ff. i dette forslag til afgørelse.

32 – Jeg vil allerede her præcisere, at den fortolkning af artikel 19 TEU, som jeg går ind for, strider mod ASJP's anskuelse (jf. punkt 57 ff. i dette forslag til afgørelse).

33 – Min fremhævelse.

2. Chartrets artikel 47

43. Det fremgår af fast retspraksis, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, herunder »adgangen til effektive retsmidler og til en upartisk domstol«, jf. chartrets artikel 47, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer [34]. Ifølge chartrets artikel 51, stk. 1, er bestemmelserne heri således rettet til medlemsstaterne, dog kun »når de gennemfører EU-retten« som omhandlet i Domstolens praksis vedrørende dette begreb [35]. Det præciseres i artikel 6, stk. 1, TEU, hvorefter chartret har bindende værdi, og i chartrets artikel 51, stk. 2, at chartrets bestemmelser ikke på nogen måde udvider Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne. Når en retlig situation ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, har Domstolen således ikke kompetence til at træffe afgørelse herom, og de af chartrets bestemmelser, der eventuelt er blevet påberåbt, kan ikke i sig selv danne grundlag for denne kompetence [36].

44. I den foreliggende sag hævder både den portugisiske regering og Kommissionen, at betingelserne for, at det kan konkluderes, at Den Portugisiske Republiks vedtagelse og anvendelse af foranstaltningerne i artikel 2 i lov nr. 75/2014 udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, ikke er opfyldt, og at det derfor er åbenbart, at Domstolen ikke har kompetence til at fortolke chartrets artikel 47.

45. Det skal påpeges, at Domstolen fastslog, at det var åbenbart, at den ikke havde kompetence til at behandle tidligere anmodninger om præjudiciel afgørelse fra de portugisiske domstole, fordi forelæggelsesafgørelsen ikke indeholdt noget konkret element, der gav belæg for at antage, at de nationale foranstaltninger, der var omhandlet i disse sager, og som svarede til de i hovedsagen omhandlede [37], tilsigtede at gennemføre EU-retten som omhandlet i den nævnte artikel 51 [38]. Til forskel fra disse andre sager er det imidlertid ikke åbenbart i denne sag, at påstanden om Domstolens manglende kompetence må tages til følge, eftersom den forelæggende ret har fremlagt mere detaljerede om end ret kortfattede oplysninger om forekomsten af en sådan gennemførelse i det foreliggende tilfælde.

34 – I dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 17-23), fastslog Domstolen bl.a., at eftersom »de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, […] skal efterleves, når en national lovgivning falder ind under EU-rettens anvendelsesområde, findes der ikke situationer, som henhører under EU-retten, uden at de grundlæggende rettigheder finder anvendelse. Den omstændighed, at EU-retten finder anvendelse, indebærer, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse« (præmis 21). Jf. ligeledes dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 49).

35 – Domstolen har præciseret, at begrebet »gennemførelse af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51 forudsætter, at der foreligger en tilstrækkelig tilknytning mellem en EU-retsakt og den omhandlede nationale foranstaltning, som går ud over den beslægtethed, der måtte findes mellem de omhandlede områder, eller den indirekte virkning, som et område kan have på et andet. I denne forbindelse skal der bl.a. foretages en efterprøvelse af, om den pågældende nationale lovgivning har til formål at gennemføre en EU-retlig bestemmelse, denne lovgivnings karakter, og om den forfølger andre formål end dem, der er omfattet af EU-retten, selv om den indirekte vil kunne påvirke sidstnævnte, samt om der foreligger specifikke EU-bestemmelser på området eller EU-bestemmelser, som kan påvirke den (jf. bl.a. dom af 10.7.2014, Julián Hernández m.fl., C-198/13, EU:C:2014:2055, præmis 34 ff., og af 6.10.2016, Paoletti m.fl., C-218/15, EU:C:2016:748, præmis 14 ff.).

36 – Jf. bl.a. dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 51 ff.), samt kendelse af 14.4.2016, Târșia (C-328/15, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:273, præmis 23 og 24), og af 13.12.2016, Semeraro (C-484/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:952, præmis 43).

37 – Dvs. lovbestemmelser om nedsættelse af lønningerne i den offentlige sektor for at begrænse de offentlige udgifter i Portugal.

38 – Jf. kendelse af 7.3.2013, Sindicato dos Bancários do Norte m.fl. (C-128/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:149, præmis 12), af 26.6.2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036, præmis 19 ff.), og af 21.10.2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327, præmis 14).

46. Den forelæggende ret har således forklaret, at foranstaltninger til lønnedsættelse som dem, der er fastsat i artikel 2 i lov nr. 75/2014, er begrundet i ufravigelige krav om budgetkonsolidering, og opstillet en liste over de EU-retsakter, der er vedtaget i forbindelse med den portugisiske stats uforholdsmæssigt store underskud og den finansielle støtte, som den har modtaget [39]. Det fremgår dog ikke umiddelbart, hvorfor retten finder, at der er en direkte sammenhæng mellem de foranstaltninger, der er omhandlet i hovedsagen, og de pågældende bestemmelser i EU-retten, da den ikke har belyst det nærmere [40].

47. Det præciseres således ikke i forelæggelsesafgørelsen, hvilke retsforskrifter de omtvistede nationale foranstaltninger var relateret til, henset til de dengang gældende EU-retlige bestemmelser. Den portugisiske regering pegede under retsmødet på, at der var forskel på den fase, hvor den portugisiske stat var underlagt EU-reglerne om korrektion af et uforholdsmæssigt stort underskud, og den fase, hvor den gældende ordning var de forpligtelser, som var forbundet med tildeling af økonomisk støtte fra Unionen, hvilket ikke fremgår klart af forelæggelsesafgørelsen.

48. Som generaladvokat Bot har anført i en sag, som også vedrørte finanspolitiske stramninger indført af en medlemsstat som følge af dens forpligtelser over for Det Europæiske Fællesskab, skal der for at afgøre, om chartrets bestemmelser finder anvendelse som nævnt i artikel 51 heri [41], ikke kun tages hensyn til de pågældende nationale bestemmelsers ordlyd, men også til indholdet af de EU-retsakter, hvori disse forpligtelser er fastsat. Han tilføjede herved – efter min opfattelse med rette – at det i denne forbindelse ikke er af betydning, at disse retsakter overlader den pågældende stat et råderum til at beslutte, hvilke foranstaltninger der bedst kan sikre overholdelsen af de nævnte forpligtelser, såfremt de relevante bestemmelsers mål er tilstrækkelig præcise og klare til at udgøre specifikke EU-retlige bestemmelser på området [42] og ikke simple henstillinger, som Rådet har vedtaget i henhold til artikel 126 TEUF, og som er rettet til de medlemsstater, hvis offentlige underskud anses for uforholdsmæssigt.

49. I den foreliggende sag har den forelæggende ret ikke henvist til bestemmelser i lov nr. 75/2014, hvoraf det fremgår, hvilken sammenhæng der er mellem denne lov og EU-retten. Der henvises faktisk ikke til nogen EU-retsakt i denne lov i modsætning til det lovforslag, der lå til grund for den, hvor der i begrundelsen fastslås, at der er en sammenhæng med de forpligtelser, der følger af EU's budgetlovgivning [43].

39 – Denne liste omfatter de fleste af de retsakter, der er nævnt i punkt 4 i dette forslag til afgørelse.

40 – Den forelæggende ret har henvist til »noterne til finansloven for 2011«, der er udarbejdet af Ministeriet for Finanser og Offentlig Forvaltning, og hvori der henvises til Rådets afgørelse 2010/288, men ikke præciseret, om de blev taget i betragtning i forarbejderne til lov nr. 75/2014, der er omhandlet i hovedsagen.

41 – Jf. generaladvokat Bots forslag til afgørelse Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2016:995, punkt 61 ff.).

42 – I den nævnte sag var der navnlig tale om det aftalememorandum, som blev indgået mellem Rumænien og Det Europæiske Fællesskab den 23.6.2009, og om Rådets beslutning 2009/459/EF af 6.5.2009 om mellemfristet finansiel bistand fra Fællesskabet til Rumænien (EUT 2009, L 150, s. 8).

43 – Det pointeres i begrundelsen for lovforslag nr. 239/XII, at Den Portugisiske Republiks tilstedeværelse i Den Europæiske Union og i euroområdet kræver, at den opfylder de strenge finanspolitiske krav, der er indeholdt i EUF-traktaten, memorandummet og de forordninger, der gennemfører stabilitets- og vækstpagten, samt i traktaten om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union. Det fremgår også, at medlemsstater, der overstiger grænserne for det tilladte budgetunderskud, kan pålægges økonomiske sanktioner. Der henvises desuden til det økonomiske tilpasningsprogram, der er aftalt med Kommissionen, ECB og IMF. Det fremgår videre, at den budgetdisciplin, der er nødvendig for at opfylde de faste og vedvarende forpligtelser, som Den Portugisiske Republik er underlagt på grund af sin tilknytning til Unionen og den fælles valuta, kræver, at lønningerne inden for den offentlige forvaltning, som tegner sig for en væsentlig del af statens udgifter, holdes nede. Det nævnte lovforslag har derfor til formål at genoprette de procentsatser og grænser for lønnedsættelserne, der har været gældende siden 2011, og at bestemme, at nedsættelserne gradvis skal tilbageføres, inden for rammerne af de disponible bevillinger (jf. s. 1-4).

50. Den forelæggende ret har i lighed med ASJP derimod navnlig taget udgangspunkt i den aftale om økonomisk og finansiel tilpasning, der blev indgået med den portugisiske stat i maj 2011 [44], samt i sidste instans Rådets gennemførelsesafgørelse 2012/409 af 10. juli 2012 om tildeling af finansiel støtte fra Unionen til Portugal og Rådets henstilling af 18. juni 2013 med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Portugal til ophør.

51. Det skal herved påpeges, at en henstilling, der vedtages af EU-institutionerne, i modsætning til en afgørelse er en retsakt, der i sagens natur ikke er bindende [45]. Jeg er desuden enig med den portugisiske regering [46] og Kommissionen i, at der i den ovenfor nævnte henstilling, som navnlig er baseret på artikel 126, stk. 7, TEUF, ikke er fastsat tilstrækkelig konkrete og præcise målsætninger til, at det kan antages, at den portugisiske stat i kraft af denne henstilling har gennemført EU-retlige krav som omhandlet i chartrets artikel 51.

52. Hvad angår gennemførelsesafgørelse 2012/409, som den forelæggende ret har henvist til, skal det fremhæves, at den er blevet erstattet af Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/234 af 23. april 2014, som altså var gældende på det tidspunkt, hvor de omtvistede foranstaltninger blev truffet i henhold til lov nr. 75/2014 af 12. september 2014. Artikel 1 i gennemførelsesafgørelse 2014/234 ændrede gennemførelsesafgørelse 2011/344, hvori der oprindeligt var fastsat betingelser for tildeling af økonomisk støtte fra Unionen til Den Portugisiske Republik [47] i forlængelse af forordning nr. 407/2010. Det fremgår imidlertid af den nævnte artikels stk. 2, at den portugisiske stat i 2014 »[i] overensstemmelse med specifikationerne i aftalememorandummet« ud over generelle foranstaltninger skulle træffe specifikke foranstaltninger [48], som bl.a. indebar, at regeringen som led i »konsolideringsstrategien for 2015« skulle »[opstille] en enkelt lønskala i løbet af 2014, der implementeres i 2015, og som har til formål at rationalisere og skabe sammenhæng i lønpolitikken for alle karriereforløb i den offentlige sektor« [49]. Den skønsmargen, der indebar, at denne medlemsstat ved udøvelsen af sine beføjelser på budgetområdet kunne afgøre, hvilke konkrete økonomiske korrektionsforanstaltninger der var bedst egnet til at opfylde de fastsatte præcise målsætninger, er ikke til hinder for denne vurdering [50].

44 – Det skal nævnes, at der i det første memorandum, som er blevet ændret flere gange efterfølgende – hvilket fremgår af Kommissionens indlæg – var fastsat et treårigt program for perioden »frem til midten af 2014« (jf. anden betragtning til Rådets gennemførelsesafgørelse 2011/344).

45 – I henhold til artikel 288, stk. 4 og 5, TEUF.

46 – Regeringen har i denne retning bl.a. henvist til dom nr. 574 afsagt den 14.8.2014 af Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol, Portugal). Det fremgår imidlertid af denne dom, at der kan træffes visse konkrete foranstaltninger baseret på Rådets gennemførelsesafgørelser inden for rammerne af Unionens program for økonomisk og finansiel støtte til den portugisiske stat.

47 – Ifølge denne gennemførelsesafgørelses artikel 1, stk. 1, stilles der finansiel støtte til rådighed for den portugisiske stat i tre år og seks uger regnet fra den første dag efter, at gennemførelsesafgørelse 2011/344 er trådt i kraft. Som Kommissionen nævnte under retsmødet, har denne stat været underlagt efterfølgende programovervågning efter det økonomiske tilpasningsprograms udløb (jf. herom 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 – Der bør sondres klart mellem disse foranstaltninger, som pålægges en specifik medlemsstat, og de budgetmæssige begrænsninger, som medlemsstaterne og navnlig de medlemsstater, der tilhører euroområdet, generelt er underlagt, bl.a. i henhold til forordningerne om stabilitets- og vækstpagten (jf. bl.a. første til femte betragtning til samt artikel 1 i Rådets forordning (EU) nr. 1177/2011 af 8.11.2011 om ændring af forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, EUT 2011, L 306, s. 33).

49 – Jf. artikel 3, stk. 8, litra h), nr. i) og ii), i gennemførelsesafgørelse 2011/344, som ændret ved artikel 1 i gennemførelsesafgørelse 2014/234, samt fjerde led i ellevte betragtning til den sidstnævnte afgørelse, hvorefter »[e]n række vigtige reformer i den offentlige forvaltning støtter revisionen af de offentlige udgifter og styrker 2014-konsolideringsstrategien«. Det drejer sig bl.a. om »en revision af lønskalaen og udvikling af en enkelt løntillægsskala«.

50 – Efter min opfattelse har den portugisiske stat med vedtagelsen af lov nr. 75/2014 ikke »taget et selvstændigt initiativ, som ikke begrænser udøvelsen af den skønsmargen, der er fastsat og reguleret i EU-retten«, hvilket Kommissionen hævder, men bestræbt sig på at opfylde de særlige økonomiske forpligtelser, som den havde påtaget sig for at kunne modtage den finansielle støtte, den var blevet tildelt.

53. Selv om der kan herske stor usikkerhed herom på grund af de begrænsede oplysninger i forelæggelsesafgørelsen, er jeg tilbøjelig til at mene, at vedtagelsen af de foranstaltninger til nedsættelse af lønningerne i den offentlige sektor, som er fastsat i artikel 2 i lov nr. 75/2014, og som er omhandlet i hovedsagen, udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, og at Domstolen derfor også har kompetence til at behandle anmodningen om præjudiciel afgørelse for så vidt angår chartrets artikel 47.

C. Realiteten

1. Det præjudicielle spørgsmåls genstand

54. ASJP har til støtte for sine påstande gjort gældende, at dommernes retsstilling ikke kan sidestilles med vedtægterne for almindelige statsansatte, der ikke nyder den samme sikkerhed. Med henvisning til bl.a. [51] European Charter on the statute for judges [52], der er vedtaget af Europarådet, har ASJP anført, at stabile dommerlønninger, som fastsættes på et passende niveau for at beskytte dem mod indgreb, der har til formål at påvirke deres afgørelser, bl.a. gør det muligt at overholde principperne om uafhængighed og upartiskhed, der udgør garantier for domstolsvirksomheden. ASJP mener, at princippet om domstolenes uafhængighed, navnlig på det økonomiske plan, som følger af artikel 19 TEU og chartrets artikel 47, er til hinder for afgørelser om lønnedsættelse som de i hovedsagen omhandlede, der vedtages ensidigt af en medlemsstats udøvende magt og lovgivende magt.

55. Efter samme tankegang anmodes Domstolen med forelæggelsesafgørelsen i det væsentlige om at afgøre, om der findes et generelt EU-retligt princip om, at medlemsstaternes myndigheder har pligt til at respektere de nationale dommeres uafhængighed og i særdeleshed – henset til omstændighederne i hovedsagen – til at opretholde deres lønninger på et stabilt og tilstrækkeligt niveau, således at de kan udøve deres funktioner frit.

56. Den forelæggende ret finder, at et sådant princip og sådanne konsekvenser følger både af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og af chartrets artikel 47 [53]. Domstolen bør efter min opfattelse fortolke disse bestemmelser særskilt [54], såfremt den mener at have kompetence til at træffe afgørelse om dem begge [55]. Af de grunde, der er anført nedenfor, mener jeg i lighed med den portugisiske regering og Kommissionen ikke, at den forelæggende rets vurdering af realiteten er korrekt.

51 – ASJP har også henvist til to evalueringsrapporter om de europæiske domstolssystemer, som er udarbejdet af Europarådets Europæiske Kommission for et Effektivt Retsvæsen (CEPEJ), og som kan ses på følgende internetadresse: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

52 – European Charter on the statute for judges, der blev vedtaget den 8.-10. juli 1998, bestemmer følgende i artikel 6 med overskriften »Remuneration and social welfare«:
»6.1. Judges exercising judicial functions in a professional capacity are entitled to remuneration, the level of which is fixed so as to shield them from pressures aimed at influencing their decisions and more generally their behavior within their jurisdiction, thereby impairing their independence and impartiality.
6.2. Remuneration may vary depending on length of service, the nature of the duties which judges are assigned to discharge in a professional capacity, and the importance of the tasks which are imposed on them, assessed under transparent conditions […]«
Den begrundelse, der er anført i forlængelse af bestemmelserne i dette charter, indeholder nyttige oplysninger om deres indhold (dokumentet kan ses på følgende internetadresse: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true#).

53 – Det skal påpeges, at der i det præjudicielle spørgsmål ikke kun henvises til de nævnte artikler, men også til »Domstolens praksis«, som også stadfæster princippet om domstolenes uafhængighed, men at der ikke er nævnt en sådan afgørelse fra Domstolen i forelæggelsesafgørelsen.

54 – Selv om det ikke kan udelukkes, at visse betragtninger om chartrets artikel 47 kan være nyttige for fortolkningen af artikel 19 TEU og omvendt (jf. bl.a. generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:2, punkt 38 og 67).

55 – Det forudsætter naturligvis, at anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

2. Fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU

57. Den forelæggende ret og ASJP har til støtte for antagelsen om, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU opstiller et generelt EU-retligt princip om domstolenes uafhængighed og er til hinder for de nationale foranstaltninger, der er omhandlet i hovedsagen, gjort gældende, at de domstole, der har sæde i medlemsstaterne, også er europæiske domstole i funktionel henseende, eftersom de først og fremmest sikrer en effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, der følger af Unionens retsorden, bl.a. i henhold til denne bestemmelse.

58. Det fremgår ganske vist af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, at »[m]edlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en *effektiv retsbeskyttelse* på de områder, der er omfattet af EU-retten« [56], og at dommerne ved de nationale retter, der er ansvarlige for prøvelsen, bidrager til denne beskyttelse. For at kunne fortolke denne bestemmelses ordlyd er det imidlertid nødvendigt at vurdere den i den sammenhæng, som den indgår i.

59. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at artikel 19 TEU er indeholdt i denne traktats afsnit III med overskriften »Bestemmelser om institutionerne«, som indeholder en række generelle regler, hvori der er fastsat betingelser for, hvordan de enkelte EU-institutioner – herunder Den Europæiske Unions Domstol, der er omhandlet i artikel 19 – skal handle inden for rammerne af de beføjelser, som de er blevet tildelt.

60. Hvis bestemmelserne i artikel 19, stk. 1-3, TEU betragtes under ét, mener jeg desuden, at begrebet »effektiv retsbeskyttelse«, der er nævnt ovenfor, er tæt forbundet med de funktioner, der udøves af Den Europæiske Unions Domstol, hvis sammensætning og beføjelser er beskrevet i disse tre stykker. Denne institution, der både omfatter Domstolen og Retten, har ifølge stk. 1, første afsnit, til opgave at sikre overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne [57], men der findes også undtagelser fra den »generelle kompetenceregel« i dette afsnit [58].

61. Ifølge retspraksis er formålet med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU at bekræfte den forpligtelse, som medlemsstaterne har til at »fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer overholdelse af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse« [59]. Det andet afsnit vedrører således ikke de nationale domstole direkte, men skal sikre, at der findes klagemuligheder i medlemsstaterne, således at alle retssubjekter kan få del i denne beskyttelse på alle de områder, hvor EU-retten finder anvendelse. Dette krav hænger sammen med, at domstolskontrollen med overholdelsen af Unionens retsorden ikke sikres alene af Unionens retsinstanser, men også i samarbejde med de nationale domstole, således som det fremgår af artikel 19, stk. 1, første og andet afsnit [60].

62. Domstolen har præciseret, at en sådan forpligtelse ligeledes følger af chartrets artikel 47 hvad angår foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer til gennemførelse af EU-retten i medfør af chartrets artikel 51, stk. 1 [61]. Det bestemmes således udtrykkeligt i artikel 47, stk. 1, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en

56 – Min fremhævelse.

57 – Artikel 19, stk. 2, TEU beskriver Domstolens sammensætning og medlemmernes stillinger, og i stk. 3 fastlægges dens kompetenceområder i forhold til de forskellige søgsmål, der kan anlægges ved den.

58 – Jf. bl.a. dom af 19.7.2016, H mod Rådet og Kommissionen (C-455/14 P, EU:C:2016:569, præmis 39 og 40), vedrørende de undtagelser, der gælder for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

59 – Jf. bl.a. dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 100 og 101), og af 28.4.2015, T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen (C-456/13 P, EU:C:2015:284, præmis 49 og 50).

60 – Jf. bl.a. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:21, punkt 34, 116 og 121), dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 90 og 99), og af 28.4.2015, T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen (C-456/13 P, EU:C:2015:284, præmis 45), samt kendelse af 24.1.2017, Beul mod Parlamentet og Rådet (C-53/16 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:66, præmis 18 og 19).

61 – Jf. dom af 28.4.2015, T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen (C-456/13 P, EU:C:2015:284, præmis 50). Jf. ligeledes dom af 16.5.2017, Berlioz Investement Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 44).

domstol under overholdelse af betingelserne i denne artikel. Jeg vil vente med at tage stilling til fortolkningen af denne artikel og dens eventuelle konsekvenser for de faktiske omstændigheder i hovedsagen [62], men alligevel understrege, at der er forskel på formålet med og indholdet af henholdsvis chartrets artikel 47 og artikel 19 TEU.

63. Med hensyn til den sidstnævnte artikel har Domstolen fastslået, at det tilkommer hver enkelt medlemsstat at udpege de kompetente domstole i sin interne retsorden – under overholdelse af de krav, der følger af bl.a. artikel 19, andet afsnit, TEU – og at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for retssubjekterne [63]. Efter min opfattelse er dette afsnit, hvori medlemsstaterne forpligtes til at tilvejebringe adgang til domstolsprøvelse for at beskytte disse rettigheder effektivt, frem for alt af processuel karakter.

64. Jeg tilslutter mig som følge heraf den portugisiske regerings anskuelse [64] om, at begrebet »effektiv retsbeskyttelse« i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ikke må forveksles med »princippet om domstolenes uafhængighed«, som – at dømme ud fra det præjudicielle spørgsmål – følger af denne bestemmelse [65].

65. Efter min opfattelse er det i øvrigt klart, at der er forskel på retten til en effektiv retsbeskyttelse, som retssubjekter i medlemsstaterne skal sikres ved hjælp af passende retsmidler, og retten til at få afgjort sin sag af dommere, som træffer afgørelse i fuld uafhængighed, hvilket også er i disse retssubjekters interesse. Det fremgår både af overskriften for og ordlyden af chartrets artikel 47, hvor der sondres mellem disse to rettigheder [66]. Denne sondring kommer også klart til udtryk i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [67], hvor »[adgangen] til effektive retsmidler« for en national retsinstans er fastsat i artikel 13, og »[retten] til retfærdig rettergang«, hvilket bl.a. omfatter »[den enkeltes ret] til en […] rettergang […] for en […] uafhængig […] domstol«, er nævnt i artikel 6 [68], selv om der naturligvis er en materiel sammenhæng mellem disse to artikler [69]. Disse aspekter vender jeg tilbage til i forbindelse med fortolkningen af chartrets artikel 47 [70].

66. Efter min opfattelse vedrører medlemsstaternes forpligtelse til at indføre en ordning med »domstolsprøvelse«, jf. artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, imidlertid kun retten til en »effektiv retsbeskyttelse«, hvilket følger af denne bestemmelses ordlyd, og ikke retten til en retfærdig rettergang for en uafhængig domstol, hvis indhold er helt anderledes.

67. Jeg mener som følge heraf, at det andet afsnit skal fortolkes således, at det ikke opstiller et generelt EU-retligt princip om, at dommere ved alle retsinstanser i medlemsstaterne skal være uafhængige.

62 – Jf. herved punkt 69 ff. i dette forslag til afgørelse.

63 – Jf. bl.a. dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 102 ff.).

64 – Kommissionen har i sine skriftlige og mundtlige indlæg kun subsidiært taget stilling til, hvordan artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fortolkes.

65 – Den portugisiske regering har med rette understreget, at princippet om en effektiv retsbeskyttelse, som skal sikre, at der for enhver lovfæstet rettighed eller interesse findes en passende procedure, som gør det muligt at beskytte den ad retslig vej, indgår i et helt andet perspektiv end princippet om domstolenes uafhængighed, som sikrer, at retsinstansen forbliver upartisk på trods af udenretslige og ulovlige indgreb i retssagens forløb.

66 – I overskriften for chartrets artikel 47 sondres der mellem »[a]dgang til effektive retsmidler«, der omhandles i denne artikels stk. 1, og »[adgang] til en upartisk domstol«, hvilket omfatter adgangen til en »uafhængig […] domstol« som fastsat i stk. 2. Jf. i denne retning også dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 54 ff.).

67 – Denne konvention blev undertegnet i Rom den 4.11.1950 (herefter »EMRK«).

68 – Det skal indskydes, at den samme sondring ses i Den Portugisiske Republiks forfatning, hvor »[a]dgang til lov og ret og til en effektiv retsbeskyttelse« er nævnt i artikel 20, og der i artikel 203 (citeret i fodnote 14 i dette forslag til afgørelse) stilles krav om domstolenes uafhængighed.

69 – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 26.10.2000, Kudła mod Polen (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, §§ 150-156).

70 – Jf. punkt 69 ff. i dette forslag til afgørelse.

68. Subsidiært – hvis Domstolen finder, at princippet om domstolenes uafhængighed følger direkte af kravet om en effektiv retsbeskyttelse i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, hvilket den forelæggende ret har anført – mener jeg under alle omstændigheder, at hverken denne bestemmelse eller dette princip[71] kan forstås således, at de er til hinder for nationale foranstaltninger til nedsættelse af lønninger som dem, der anfægtes af sagsøgeren i hovedsagen, eftersom de ikke er rettet specifikt mod domstole, men tværtimod er af generel karakter[72], da de finder anvendelse på en stor gruppe af personer, der er ansat i den offentlige forvaltning[73].

3. Fortolkningen af chartrets artikel 47

69. Den forelæggende ret og ASJP har anført, at medlemsstaternes retsinstanser ifølge chartrets artikel 47 skal sikre en effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, der tilkommer borgerne i henhold til Unionens retsorden, ved hjælp af uafhængighed og upartiskhed, og at den ensidige lønnedsættelse, der er omhandlet i hovedsagen, kan have grebet ind i de omhandlede dommeres uafhængighed.

70. Det skal herved påpeges, at generaladvokat Wathelet for nylig forklarede[74], at det fremgår af overskriften for[75] og indholdet af chartrets artikel 47, at denne bestemmelse dels anerkender adgangen til effektive retsmidler, der også er sikret i EMRK's artikel 13, dels retten til en retfærdig rettergang, herunder adgangen til en uafhængig og upartisk domstol, der er sikret i EMRK's artikel 6, stk. 1.

71. Da indholdet af chartrets artikel 47 er direkte inspireret af disse bestemmelser i EMRK[76], skal den i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, fortolkes på grundlag af forklaringerne til denne bestemmelse, men også i lyset af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«)[77], således at de rettigheder, der sikres i chartrets artikel 47, i princippet har samme betydning og omfang som i EMRK, hvilket dog ikke er til hinder for, at EU-retten yder en mere omfattende beskyttelse. Det er lige fra begyndelsen blevet påpeget[78], at den beskyttelse, der ydes ved chartrets artikel 47, har et bredere materielt anvendelsesområde end de tilsvarende artikler i EMRK[79].

71 – Jf. også punkt 77 ff. i dette forslag til afgørelse vedrørende de konkrete konsekvenser af princippet om domstolenes uafhængighed i den foreliggende sag.

72 – Den omstændighed, at disse foranstaltninger kun var midlertidige (lov nr. 75/2014 trådte i kraft i oktober 2014, og i henhold til lov nr. 159-A/2015 blev den omtvistede lønnedsættelse ophævet helt den 1.10.2016), hvilket den portugisiske regering har gjort gældende, er efter min opfattelse ikke afgørende. En eventuel krænkelse af et generelt princip i EU-retten vil i sig selv være uforenelig med denne ret, selv om den er midlertidig, og selv om en sådan krænkelse naturligvis er mindre alvorlig end en vedvarende krænkelse.

73 – Jf. den lange liste over personer, som bl.a. omfatter dommere ved de almindelige retsinstanser og anklagere, i artikel 2, stk. 9, litra a) (»republikkens præsident«) til litra t) (»personale i reservesituation eller under førtidspension og personale, som er stillet til rådighed […]«), i lov nr. 75/2014 – citeret i punkt 6 i dette forslag til afgørelse.

74 – Jf. generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2, punkt 34 ff.). Jf. ligeledes dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 54.

75 – »Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol«.

76 – Ifølge forklaringer til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17 ff.) er »[chartrets artikel 47,] [s]tk. 1 […] baseret på artikel 13 i [EMRK]«, og »[s]tk. 2 svarer til artikel 6, stk. 1, i [EMRK]« (jf. »Forklaring ad artikel 47«, første og tredje afsnit).

77 – Den omstændighed, at der blot skal henvises til chartrets artikel 47, når den foreliggende situation er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde (jf. dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis), udelukker ikke muligheden for at fortolke denne artikel i lyset af Menneskerettighedsdomstolens praksis. Jf. bl.a. dom af 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 45 ff.), og de eksempler i retspraksis, der er nævnt i G. Lebrun, »De l'utilité de l'article 47 de la Charte des droits fondamendetaux de l'Union européenne«, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2016, nr. 106, navnlig s. 439-445.

78 – Jf. forklaringer til chartret, »Forklaring ad artikel 47«, andet og fjerde afsnit, samt »Forklaring ad artikel 52«, hvori »artikel 47, stk. 2 og 3« er nævnt blandt de »[a]rtikler, der har samme betydning og omfang som de tilsvarende artikler i [EMRK], men som har større rækkevidde«.

79 – Generaladvokat Wathelet har i sit forslag til afgørelse Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2, punkt 37) understreget, at »[c]hartrets artikel 47 har […] et bredere materielt anvendelsesområde. For det første finder den anvendelse, når »rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket« (uanset om de er nævnt i chartret eller ej), hvorimod der ifølge EMRK's artikel 13 skal foreligge en krænkelse af de »ved [EMRK] anerkendte rettigheder og friheder«. For det andet begrænser EMRK's artikel 6, stk. 1, retten til en retfærdig rettergang til tvister om borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående anklager for forbrydelser. En sådan begrænsning findes ikke i chartrets artikel 47, stk. 2« (jf. også punkt 61 ff. i det nævnte forslag til afgørelse).

72. Hvad angår retspraksis vedrørende EMRK og protokollerne hertil [80] mener jeg, at »princippet om domstolenes uafhængighed«, der er omhandlet i den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, snarere vedrører »[den enkeltes ret] til en […] rettergang […] for en uafhængig og upartisk domstol«, der sikres ved chartrets artikel 47, stk. 2 [81], end »[adgangen] til effektive retsmidler for en domstol« som fastsat i denne artikels stk. 1 [82].

73. Både den forelæggende ret og ASJP har således anført, at princippet om domstolenes uafhængighed kan være »til hinder for de foranstaltninger til lønnedsættelse, der [blev anvendt] på dommere i Portugal, fordi de [blev pålagt] ensidigt og vedvarende af andre myndigheder eller statsorganer« [83].

74. Menneskerettighedsdomstolen har imidlertid flere gange fastslået, at garantien om en »uafhængig domstol« i EMRK's artikel 6, stk. 1 [84], er betinget af, at domstolene ikke bare er uafhængige på det vedtægtsmæssige plan [85], men også under udøvelsen af deres funktioner. Dette begreb har både en intern dimension, som er begrænset til den dømmende magt [86], og som ikke er relevant i den foreliggende sag, og en ekstern dimension, hvor det skal sikres, at dommerne kan arbejde uden påvirkning fra parterne i sagen [87] eller fra andre statslige myndigheder [88], hvilket efter min opfattelse er det eneste aspekt, som ASJP har gjort gældende. Det skal understreges, at Domstolen har valgt en lignende tilgang, når den skal opstille kriterier for, hvornår en national domstol er uafhængig [89].

80 – Forklaringer til chartret, »Forklaring ad artikel 52«, præciserer, at i artikel 52, stk. 3, omfatter »[h]envisningen til [EMRK] […] både konventionen og protokollerne. Betydningen og omfanget af de sikrede rettigheder fastsættes ikke kun af teksten i disse instrumenter, men også af retspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og ved EU-Domstolen. Sidste punktum i [stk. 3] har til formål at give Unionen mulighed for at sikre en mere omfattende beskyttelse. Under alle omstændigheder må chartrets beskyttelsesniveau aldrig være lavere end [EMRK's]«.

81 – Det skal præciseres, at adgangen til en uafhængig domstol i henhold til chartrets artikel 47 også gælder for administrative tvister som den, der er omhandlet i hovedsagen (jf. bl.a. J. Dutheil de la Rochère, »Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne«, *Jurisclasseur Europe*, hæfte 160, 2010, punkt 87). Jf. vedrørende tvister om dommere i forhold til EMRK's artikel 6, stk. 1, Menneskerettighedsdomstolen, 23.6.2016, Baka mod Ungarn (ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, § 102 ff.).

82 – Jf. vedrørende »adgang til effektive retsmidler« som omhandlet i EMRK's artikel 13 Menneskerettighedsdomstolen, 26.10.2000, Kudła mod Polen (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 157).

83 – Jf. det præjudicielle spørgsmåls ordlyd og ASJP, der har bemærket, at de omtvistede nedsættelser blev vedtaget og pålagt af den udøvende magt og af den lovgivende magt, uden at der blev taget hensyn til, at dommernes lønninger er med til at sikre deres funktionelle uafhængighed. Det er til gengæld uomtvistet, at de personer, der repræsenteres af sagsøgeren i hovedsagen, har haft mulighed for at anvende de pågældende retsmidler i Portugal på en effektiv måde i betragtning af, at den forelæggende ret er Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

84 – Betingelserne om de nationale domstoles uafhængighed og upartiskhed er ganske vist forbundet med hinanden og undersøges undertiden samlet (jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 21.6.2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá mod Portugal, ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, § 74), men der er tale om særskilte begreber, og henset til omstændighederne i hovedsagen vil jeg derfor kun fremsætte bemærkninger om det førstnævnte begreb.

85 – Der tages bl.a. hensyn til, hvordan medlemmer af domstolen udnævnes, og om de udnævnes for en begrænset periode eller på livstid (jf. Menneskerettighedsdomstolen, 18.7.2013, Maktouf og Damjanović mod Bosnien-Hercegovina, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

86 – Den første dimension forudsætter, at de enkelte dommere ikke modtager instrukser eller udsættes for pres fra den dømmende magt og navnlig fra kolleger, som de er underordnet administrativt eller hierarkisk (jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 6.10.2011, Agrokompleks mod Ukraine, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 137).

87 – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 18.7.2013, Maktouf og Damjanović mod Bosnien-Hercegovina (ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

88 – Jf. vedrørende den lovgivende magt bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 3.9.2013, M.C. m.fl. mod Italien (ECLI:CE:ECHR:2013:0903JUD000537611, § 59), og vedrørende den dømmende magt Menneskerettighedsdomstolen, 21.6.2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá mod Portugal (ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, §§ 70 og 75).

89 – Jf. bl.a. dom af 16.2.2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, præmis 37 ff. og den deri nævnte retspraksis).

75. Hvad nærmere angår domstolsmedlemmers uafhængighed og deres aflønning har Menneskerettighedsdomstolen allerede erkendt, at der er en sammenhæng mellem disse to elementer. Den har således fastslået, at »the failure of the State to provide judicial benefits to judges in a timely manner is incompatible with the need to ensure their ability to exercise their judicial functions independently and impartially, in order to be shielded from outside pressures aimed at influencing their decisions and behaviour«, og samtidig peget på, at »their […] status as independent judicial officers [is sensitive]« [90].

76. Denne vurdering er baseret på forskellige retlige instrumenter fra Europarådet, som behandler de pågældende spørgsmål. Det fremgår således af artikel 6 i European Charter on the statute for judges, der ikke har bindende virkning, at dommernes lønninger bør fastsættes på et sådant niveau, at de ikke risikerer at blive udsat for pres, der kan rejse tvivl om deres uafhængighed, men at dette niveau kan variere fra dommer til dommer afhængig af objektive faktorer såsom de faglige hverv, de har påtaget sig [91]. I Ministerkomitéens henstillinger [92] anbefales det endvidere for det første, at »[j]udges' remuneration should be commensurate with their profession and responsibilities, and be sufficient to shield them from inducements aimed at influencing their decisions«, og for det andet, at »[t]he principal rules of the system of remuneration for professional judges should be laid down by law« [93].

77. Jeg mener som følge heraf, at den enkeltes ret til en rettergang for en uafhængig domstol som omhandlet i chartrets artikel 47 omfatter behovet for at sikre, at medlemmerne af denne domstol er uafhængige, ved at der afhængig af, hvilke forpligtelser de har påtaget sig, udbetales en tilstrækkelig høj og stabil løn til dem for at undgå risikoen for, at der sker indgreb eller udøves pres udefra til skade for objektiviteten af de retsafgørelser, som de skal vedtage.

78. Dommernes lønninger skal imidlertid stemme overens med de offentlige hverv, som de udøver, men beløbet må ikke løsrives fra de økonomiske og samfundsmæssige realiteter og navnlig den almindelige levestandard i den stat, hvor de pågældende udøver deres embede [94]. En rimelig stabilitet i dommernes indkomst indebærer efter min opfattelse, at den ikke varierer på en sådan måde, at det bringer deres evne til at træffe uafhængige afgørelser i fare, men at den ikke behøver at ligge helt fast.

79. Når der i den konkrete situation er opstået en omfattende økonomisk krise som den, der fandtes før vedtagelsen af de nationale foranstaltninger, der er omhandlet i hovedsagen [95], skal princippet om domstolenes uafhængighed ikke forstås således, at det ikke er muligt at justere dommernes lønninger, men et sådant tiltag selvfølgelig skal holdes inden for rimelighedens grænser for at undgå, at de gøres sårbare over for det pres, der kan lægges på dem. Som den portugisiske regering har gjort gældende, bør der findes en passende balance mellem samfundets almene interesser og de særlige interesser, der forfølges af domstolene, som skal sørge for, at borgernes rettigheder respekteres.

90 – Menneskerettighedsdomstolen, 26.4.2016, Zoubko m.fl. mod Ukraine (ECLI:CE:ECHR:2006:0426JUD000395504, §§ 67 og 68), vedrørende en påstået tilsidesættelse af artikel 1 i protokol nr. 1, der er knyttet som bilag til EMRK, og hvorefter »[e]nhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom«.

91 – Nævnt i fodnote 52 i dette forslag til afgørelse.

92 – Jf. Europarådets Ministerkomités henstilling nr. R(94)12 af 13.10.1994 til medlemsstaterne »on the Independence, Efficiency and Role of Judges«, princip III, punkt 1, litra b), og Ministerkomitéens henstilling CM/Rec(2010)12 af 17.11.2010 om »judges: independence, efficiency and responsibilities« og bilaget hertil, punkt 53-55.

93 – Jf. vedrørende den sidstnævnte dimension også udtalelse nr. 1 (2001) af 23.11.2001 fra Den Rådgivende Komité af Europæiske Dommere (CCEJ) til Europarådets Ministerkomité om standarder for dommeres uafhængighed og uafsættelighed, punkt 62.

94 – Ifølge »Report on the Independence of the Judicial System – Part I: The Independence of Judges« af 16.3.2010 udarbejdet af Europarådets Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedigkommissionen) »[should] the level of remuneration […] be determined in the light of the social conditions in the country« (punkt 46).

95 – Den portugisiske regering har herved påpeget, at vedtagelsen af de omtvistede foranstaltninger udgjorde et vigtigt valg, som den portugisiske stats kompetente organer foretog, og som var begrundet i målsætningerne om at bringe det uforholdsmæssigt store underskud til ophør og behovet for, at denne stat opfyldte de internationale forpligtelser, som var forbundet med den finansielle støtte, den havde modtaget i henhold til EU-bestemmelserne.

80. Som jeg tidligere [96] i lighed med den portugisiske regering [97] og Kommissionen har understreget, vedrørte de omtvistede foranstaltninger til lønnedsættelse ikke kun dommere, men et stort antal personer, der var ansat i den offentlige forvaltning. Da foranstaltningerne ikke var rettet udelukkende eller specifikt mod dommere, kan det ikke hævdes, at de »andre myndigheder eller statsorganer«, der er nævnt i det præjudicielle spørgsmål, forsøgte at skabe uro blandt medlemmerne af dommerstanden. Det skyldes ikke mindst, at ansatte i den udøvende magt og den lovgivende magt var omfattet af nøjagtig de samme stramninger i henhold til artikel 2 i lov nr. 75/2014.

81. Jeg mener som følge heraf, at chartrets artikel 47 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at der træffes nationale foranstaltninger som dem, der er omtvistet i hovedsagen, forudsat at de ikke griber ind i princippet om domstolenes uafhængighed i henhold til denne artikel.

82. Den modsatte fortolkning vil i praksis få den uheldige konsekvens, at medlemsstaterne mister muligheden for at foretage en nødvendig justering af lønningerne til de personer, der er ansat i den offentlige forvaltning i bred forstand, hvis der opstår en alvorlig økonomisk krise, selv om denne justering ikke kun vedrører dommere og ikke er uforholdsmæssig.

V. Forslag til afgørelse

83. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål, som Supremo Tribunal Administrativo (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Portugal) har forelagt, således:

»Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for foranstaltninger om generel nedsættelse af lønningerne i den offentlige forvaltning, der i henhold til nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede finder anvendelse på dommere.«

96 – Jf. punkt 68 og fodnote 73 i dette forslag til afgørelse.

97 – Regeringen har pointeret, at de omtvistede foranstaltninger for det første reelt havde til formål at sikre samfundets almene interesser, som den portugisiske stat har fastlagt i sin egenskab af lovgiver under overholdelse af den nationale forfatning, og for det andet at fordele den indsats, der krævedes som følge af disse foranstaltninger, på en rimelig og afbalanceret måde mellem alle statslige tjenestemænd, funktionærer i den offentlige forvaltning og andre statsansatte.