



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
esitatud 18. mail 2017¹

Kohtuasi C-64/16

Associação Sindical dos Juizes Portugueses
versus
Tribunal de Contas

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Supremo Tribunal Administrativo (Portugali kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik – Tõhus kohtulik kaitse – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Artikkel 47 – Kohtute sõltumatus – Siseriiklikud õigusnormid, millega on nähtud ette töötasude vähendamine avalikus teenistuses – Eelarvega seotud kasinusmeetmed

I. Sissejuhatus

1. Supremo Tribunal Administrativo (Portugali kõrgeim halduskohus) on oma eelotsusetaotluse esitanud vaidluse raames, mille pooled on Associação Sindical dos Juizes Portugueses (Portugali kohtunike ametiühing, edaspidi „ASJP“) ja Tribunal de Contas (kontrollikoda, Portugal) ning mis puudutab kontrollikoja kohtunikele makstavate töötasude vähendamist niisuguse seaduse tulemusena, millega vähendati ajutiselt töötasusid avalikus sektoris, et võidelda Portugalis valitseva majanduskriisi tagajärgedega.

2. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus, kas niisugused siseriiklikud õigusnormid on kooskõlas kohtute sõltumatus põhimõttega sellisena, nagu see tuleneb tema arvates nii ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust² kui ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“)³ artiklist 47 ja Euroopa Kohtu praktikast.

3. Enne kui esitan sisulised põhjused, miks ma arvan, et nõnda esitatud küsimusele tuleb vastata eitavalt, analüüsin käesolevas kohtuasjas tehtud kriitikat, mille kohaselt on eelotsusetaotlus vastuvõetamatu ja kohtuasi ei allu ilmselgelt sellele kohtule.

1 Algkeel: prantsuse.

2 ELL artiklis 19 on sätestatud:

„1. Euroopa Liidu Kohus koosneb Euroopa Kohtust, üldkohtust ja erikohtutest. Euroopa Liidu Kohus tagab, et aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel austatakse õigust.

Liikmesriigid näevad ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse liidu õigusega hõlmatud valdkondades.

2. Euroopa Kohtusse kuulub üks kohtunik igast liikmesriigist. Kohut abistavad kohtujuristid. [...]

3. [...] Euroopa Liidu Kohus [teeb otsuseid vastavalt aluslepingutele].“

3 Harta artikli 47 „Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele“ esimeses ja teises lõigus on nähtud ette:

„Igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.

Igaühel on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus. Igaühel peab olema võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud.“

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

4. Käesolevas kohtuasjas nimetatud põhilised liidu õigusaktid, mille eesmärk on korrigeerida Portugali Vabariigi liiga suurt eelarvepuudujääki ja anda talle rahalist abi, on järgmised:

- nõukogu 2. detsembri 2009. aasta otsus 2010/288/EL ülemäärase eelarvepuudujäägi olemasolu kohta Portugalis⁴,
- nõukogu 11. mai 2010. aasta määrus (EL) nr 407/2010, millega luuakse Euroopa finantsstabiilsusmehhanism⁵,
- majandusliku ja rahandusliku kohandamise kokkulepe, mida üldiselt tuntakse „vastastikuse mõistmise memorandum“ nime all ning mille 17. mail 2011 allkirjastasid Portugali valitsus, Euroopa Komisjon, Rahvusvaheline Valuutafond (edaspidi „IMF“) ja Euroopa Keskpank (edaspidi „EKP“)⁶,
- nõukogu 30. mai 2011. aasta rakendusotsus 2011/344/EL Portugalile liidu finantsabi andmise kohta⁷, mida on muudetud eelkõige nõukogu 10. juuli 2012. aasta rakendusotsusega 2012/409/EL⁸ ja nõukogu 23. aprilli 2014. aasta rakendusotsusega 2014/234/EL⁹, ning
- nõukogu 18. juuni 2013. aasta soovitus valitsuse ülemäärase eelarvepuudujäägi olukorra parandamiseks Portugalis¹⁰.

B. Portugali õigus

1. Seadus nr 75/2014

5. 12. septembri 2014. aasta seaduse nr 75/2014 töötasu ajutise vähendamise mehhanismide ja taastamise tingimuste kohta (lei n° 75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão)¹¹ (edaspidi „seadus nr 75/2014“) eesmärk on vastavalt selle artikli 1 lõikele 1 näha ette, et üleminekumeetmena kohaldatakse avaliku sektori töötasude vähendamise skeemi, ning määrata kindlaks põhimõtted, mida endise olukorra taastamisel tuleb järgida.

4 ELT 2010, L 125, lk 44 ja parandus ELT 2014, L 106, lk 46.

5 ELT 2010, L 118, lk 1.

6 Inglisekeelne originaaldokument on kättesaadav järgmisel veebiaadressil: <https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>.

7 ELT 2011, L 159, lk 88.

8 ELT 2012, L 192, lk 12.

9 ELT 2014, L 125, lk 75.

10 Inglisekeelne originaaldokument: 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*, 1. seeria, nr 176, 12.9.2014, lk 4896. Seaduseelnõu nr 239/XII, mille põhjal seadus nr 75/2014 vastu võeti ja mille ministrite nõukogu kiitis heaks 3. juulil 2014, on kättesaadav järgmisel veebiaadressil: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=18267>.

6. Selle seaduse artikkel 2 „Töötasu vähendamine“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Lõikes 9 nimetatud isikutele makstava igakuise töötasu kõikehõlmavat brutosummat, mis on suurem 1500 eurost, vähendatakse alljärgnevalt kirjeldatud moel nii juhul, kui nimetatud isikud sel kuupäeval juba töötavad, kui ka juhul, kui nad alustavad töötamist mis tahes alusel sellest kuupäevast hiljem:

- a) 3,5% võrra 1500 eurost suurema ja 2000 eurost väiksema töötasu kogusumma pealt;
- b) 3,5% võrra 2000 euro pealt ja lisaks 16% võrra töötasu kogusumma selle osa pealt, mis ületab 2000 eurot; tulemuseks on vähendamine kokku 3,5–10% võrra vahemikku 2000–4165 eurot jääva töötasu pealt;
- c) 10% võrra 4165 eurost suurema töötasu kogusumma pealt.

[...]

9. Käesolevat seadust kohaldatakse järgmiste ametikandjate ja muude isikute suhtes:

- a) Vabariigi President;
- b) Assembleia da República [parlamendi] esimees;
- c) peaminister;
- d) Assembleia da República liikmed;
- e) valitsuse liikmed;
- f) Tribunal Constitucionali (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus) kohtunikud, Tribunal de Contase (kontrollikoda) kohtunikud ja vabariigi peaprokurör (Procurador-Geral da República), samuti tavakohtute kohtunikud ja prokurörid ning haldus-, maksu- ja rahukohtute kohtunikud;
- g) vabariigi esindajad autonoomsetes piirkondades;
- h) autonoomsete piirkondade parlamentide (assembleias legislativas das regiões autónomas) liikmed;
- i) piirkondlike valitsuste liikmed;
- j) kohalikesse omavalitsustesse valitud rahvaesindajad;
- k) põhiseaduses ette nähtud muude organite liikmed, keda eelnevates punktides ei nimetatud, samuti autonoomsete haldusüksuste juhtorganite liikmed, eelkõige need, kes teevad koostööd Assembleia da República'ga;
- l) eelnevates punktides nimetatud [...] ametikandjate ja organite, kohtute ülemkogu (Conselho Superior da Magistratura) esimehe ja aseesimehe, haldus- ja maksukohtute ülemkogu (Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais) esimehe ja aseesimehe, Supremo Tribunal de Justiça (Portugali kõrgeim kohus) esimehe, Tribunal Constitucionali (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus) esimehe ja kohtunike, Supremo Tribunal Administrativo (Portugali kõrgeim halduskohus) esimehe, Tribunal de Contase esimehe, õiguskantsleri (Provedor de Justiça) ja vabariigi peaprokuröri (Procurador Geral da República) kabinetide, haldusorganite ja tugistruktuuride liikmed ja töötajad;

- m) sõjaväelased ja politseiametnikud, sealhulgas sõjaväekohtunikud ja sõjaväelased, kes nõustavad prokuratuuri militaarküsimustes, samuti muud militaarjõud;
- n) Vabariigi Presidendi kantselei ja Assembleia da República, muude põhiseaduses ette nähtud organite tugiteenistuste, riigi keskvoimu, piirkondliku voimu ja kohaliku voimu teenistuste ja organite juhid, samuti töötajad, kes täidavad töötasu seisukohast nendega võrdsustatud ülesandeid;
- o) isikud, kes on audiitorid või nendega võrdsustatud, täidesaatvate, juht-, nõuandvate ja järelevalveorganite liikmed või muu põhikirjajärgse organi liikmed kas üld- või erinormidele alluvas avalik-õiguslikus asutuses, reguleerimise, järelevalve või kontrolli valdkonnas tegutsemisest tulenevalt sõltumatus avalik-õiguslikus juriidilises isikus, riigiettevõtjas, riigi enamosalusega ettevõtjas, kolmandale ettevõtjale juhtida antud avalik-õiguslikus ettevõtjas või piirkondlikul või kohalikul tasandil tegutsevas ettevõtjas, fondides või kõigis muudes avalik-õiguslikes üksustes;
- p) töötajad, kes on avalikus teenistuses Vabariigi Presidendi kantselei, Assembleia da República ja põhiseaduses ette nähtud muude organite juures, samuti töötajad, kes on avalikus teenistuses mis tahes teenistussuhte alusel, kaasa arvatud ümberõppe- või eripuhkusel olevad töötajad;
- q) erikorrale alluvate avaliku voimu organite ja selliste avalik-õiguslike juriidiliste isikute töötajad, kes on sõltumatud, sest tegutsevad reguleerimise, järelevalve või kontrolli valdkonnas, sealhulgas sõltumatute reguleerivate üksuste töötajad;
- r) riigiettevõtjate ja riigi enamosalusega ettevõtjate, avalik-õiguslike ettevõtjate ja piirkondlikul või kohalikul tasandil tegutsevate ettevõtjate töötajad;
- s) avalik-õiguslike fondide, eraõiguslike fondide ja eelnevates punktides nimetatata avalik-õiguslike üksuste töötajad ja juhid;
- t) töötajad, kes on reservis, eelpensionil, kes ei täida mingit ametikohta või on aktiivsest teenistusest eemal ja kellele tehakse rahalisi väljamakseid, mille summa arvutatakse aktiivses teenistuses olevate töötajate töötasu alusel.

[...]

15. Käesolevas artiklis kehtestatud kord on kohustuslik ja esimuslik muude õigusnormide ees, mis sätestavad vastupidist, isegi kui tegemist on erinormi või normiga, mis näeb ette erandi, samuti kollektiivlepingute ja töölepingute suhtes, kusjuures nendega ei tohi käesolevast korrast teha erandeid ega seda muuta.“

2. Seadus nr 159-A/2015

7. 30. detsembri 2015. aasta seadusega nr 159-A/2015, millega kaotatakse töötasu vähendamine avalikus teenistuses (lei n° 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública)¹² (edaspidi „seadus nr 159-A/2015“) tehti järk-järgult alates 1. jaanuarist 2016 lõpp seadusest nr 75/2014 tulenevate vähendamismeetmete kohaldamisele.

¹² *Diário da República*, 1. seeria, nr 254, 30.12.2015, lk 10006-(4). Seaduse nr 159-A/2015 tekst on kättesaadav ka järgmisel veebiaadressil: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID=19068>.

8. Selle seaduse artiklis 2 on sätestatud, et „[s]eadusega nr 75/[2014] ette nähtud töötasu vähendamine kaotatakse järk-järgult 2016. aasta jooksul kvartal-kvartalilt järgmiselt:

- a) alates 1. jaanuarist 2016 kaotatakse 40% töötasude vähendamisest;
- b) alates 1. aprillist 2016 kaotatakse 60% töötasude vähendamisest;
- c) alates 1. juulist 2016 kaotatakse 80% töötasude vähendamisest;
- d) alates 1. oktoobrist 2016 kaotatakse töötasude vähendamine täielikult“.

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimus ja menetlus Euroopa Kohtus

9. Erikaebusega, mille esitas ASJP, kes tegutseb mõningate oma liikmete nimel, kes on kohtunikud Tribunal de Contases (kontrollikoda), palutakse tühistada haldusaktid, mis anti seaduse nr 75/2014 artikli 2 alusel – seadus, millega nähti üleminekumeetmena ette nende töötasude vähendamine, mida maksti Portugali avalikus teenistuses töötavate isikutele, keda on selles artiklis loetletud ja kelle hulgas on kohtunikud ja prokurörid.¹³ Kohtunikud, keda see assotsiatsioon esindab, paluvad lisaks välja maksta summad, mis peeti nende töötasust kinni alates 2014. aasta oktoobrikuust, ja seda koos viivitusintressiga, mis arvutatakse seaduses sätestatud määraga, ning otsustada, et neil on õigus saada töötasu, mida ei ole sel viisil vähendatud.

10. ASJP põhjendab seda kaebust sellega, et vaidlusaluste töötasude vähendamise meetmetega on rikutud „kohtute sõltumatuse põhimõtet“, mis on sätestatud Portugali Vabariigi põhiseaduse artiklis 203¹⁴ ning nii ELL artikli 19 lõikes 1 kui ka harta artiklis 47.

11. Supremo Tribunal Administrativo (Portugali kõrgeim halduskohus) kinnitab oma eelotsusetaotluses, et kuna kulude vähendamise meetmed, mis leidsid konkreetse väljundi kõnesolevate töötasude vähendamises, võeti Portugalis valitseva ülemäärase puudujäägi probleemi lahendamise (mida reguleerivad ja mille üle teostavad järelevalvelt Euroopa Liidu institutsioonid) kontekstis, millele lisandus finantsabi (mida anti ja reguleeriti Euroopa õigusaktidega), ei ole võimalik eitada, et need meetmed kehtestati Euroopa Liidu õiguse raames või et vähemasti on neil Euroopa lähtepunkt.

12. Seejärel märgib ta, et kaalutusõigus, mis Portugali riigil on eelarvepoliitika suundumuste kindlaksmääramisel vastavalt liidu institutsioonidega kokku lepitule, ei vabasta Portugali riiki siiski kohustusest järgida vastavalt harta artikli 51 lõikele 1 liidu õiguse üldpõhimõtteid, mille hulgas on kohtute sõltumatuse põhimõte.

13. Ta märgib selles küsimuses, et vastavalt ELL artikli 19 lõike 1 teisele lõigule tagavad liidu õiguskorrast tulenevate õiguste tõhusa kaitse esmajärjekorras just liikmesriikide kohtud ning selle kaitse peavad nad tagama sõltumatult ja erapooletult – õiguse selleks annab liidu kodanikele harta artikkel 47. Tema sõnul viitab kõik sellele, et kohtute sõltumatus väljendub ka tõsisasjas, et nähakse ette tagatised seoses kohtunike staatusega, eelkõige majanduslikust küljest, ning seetõttu seataksegi käesoleva kohtuasja kassaatori esindatavate isikute töötasu ühepoolne ja kestev vähendamine kahtluse alla.

¹³ Viimaste kohta vt loetelu selle artikli 2 lõike 9 punktis f.

¹⁴ Viidatud artikli 203 kohaselt „[o]n kohtud sõltumatud ja alluvad ainult seadusele“.

14. Seepärast otsustas Supremo Tribunal Administrativo (Portugali kõrgeim halduskohus) 7. jaanuari 2016. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 5. veebruaril 2016, menetluse peatada ja esitada järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas võttes arvesse vajadust lahendada ülemäärase eelarvepuudujäägi probleem ja liidu õigusnormidega reguleeritud finantsabi, tuleb ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus ja [harta] artiklis 47 sätestatud ning Euroopa Kohtu praktikas käsitletud kohtute sõltumatus põhimõtet tõlgendada nii, et sellega on vastuolus Portugali kohtunike suhtes kohaldatavad töötasu vähendamise meetmed, sest need on kehtestanud ühepoolset ja kestvalt muud suveräänsed võimud või organid, nagu nähtub [...] seaduse 75[2014] artiklist 2?“

15. Kirjalikke seisukohti esitasid ASJP, Portugali valitsus ja komisjon. 13. veebruaril 2017 toimunud kohtuistungil olid esindatud Portugali valitsus ja komisjon.

IV. Õiguslik analüüs

16. Enne kui võtan eelotsusetaotluse kohta seisukoha sisulistes küsimustes, märgiksin, et käesolevas kohtuasjas on esitatud kaks menetluslikku vastuväidet: esiteks vastuvõetamatuse vastuväide ja teiseks vastuväide, mille kohaselt ei ole Euroopa Kohus pädev otsust tegema. Nende vastuväidete järjekorra kohta märgiksin, et Euroopa Kohtu pädevust tuleb põhimõtteliselt kontrollida esimesena. Mulle näib siiski, et käesolevas ettepanekus on vaja kõigepealt käsitleda eelotsusetaotluse vastuvõetavust, sest sellega seoses tekivad antud juhul lihtsamad küsimused kui Euroopa Kohtu pädevuse analüüsimisel ja see analüüs on enam seotud nende õigusnormidega, mida tõlgendada palutakse – sisuline analüüs, mis järgneb seega vahetult.

A. Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

17. Portugali valitsus ja komisjon on esitanud kaht liiki kriitilisi märkusi, mis võivad mõjutada käesoleva eelotsusetaotluse vastuvõetavust. Esimene puudutab eelotsusetaotluse ebaselget põhistust, teine asjaolu, et põhikohtuasjas vaidlustatud siseriiklikud meetmed olid Euroopa Kohtu poole pöördumise hetkel juba kehtetuks tunnistatud.

1. Puudujäägid eelotsusetaotluses

18. Komisjon väidab oma kirjalikes ja suulistes seisukohtades kõigepealt, et eelotsusetaotlus on puudulik – eelkõige seepärast, et selles ei ole täpsustatud ei seda, missugune Euroopa Kohtu praktika on eelotsuse küsimuses nimetatud liidu õigusnormide tõlgendamisel asjakohane, ega seda, mis põhjustel valiti välja just need õigusnormid¹⁵ –, ning et sellest tuleneb, et Euroopa Kohus peaks otsustama, et ta ei ole pädev sellele küsimusele vastama.

19. Arvan siiski, et niisugune kriitika eelotsusetaotluse sisu aadressil võib mõjutada pigem eelotsusetaotluse vastuvõetavust kui Euroopa Kohtu pädevust.¹⁶

15 Komisjon väidab lisaks, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole põhjendanud, miks puudutab siseriiklik meede, mis on suunatud suurele hulgale avalikele teenistujatele, erilisest just kohtuametnike. Et see argument ei käsitle minu arvates mitte niivõrd menetlusnorme, vaid liidu materiaalõigust, käsitle seda pigem seoses viimasega (vt käesoleva ettepaneku punktid 54 jj).

16 Kui eelotsusetaotluses puuduvad piisavad täpsustused põhikohtuasja faktilise ja õigusliku konteksti kohta ning ära ei ole näidatud põhjuseid, miks on vastus eelotsuse küsimustele selle kohtuasja lahendamiseks vajalik, tunnistab Euroopa Kohus eelotsusetaotluse üldjuhul kas tervikuna või osaliselt vastuvõetamatuks (vt eelkõige kohtuotsused, 18.7.2013, ÓFAB, C-147/12, EU:C:2013:490, punktid 44–47, ning 4.5.2016, Philip Morris Brands jt, C-547/14, EU:C:2016:325, punktid 47–53, ning kohtumäärus, 8.9.2016, Google Ireland ja Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, punktid 15 jj).

20. On tõesti väga tähtis – nagu rõhutab komisjon –, et eelotsusetaotluse esitanud kohus sõnastaks oma eelotsusetaotluse selgelt ja täpselt, sest see kujutab endast ainsat dokumenti, mis on Euroopa Kohtus toimuva menetluse aluseks nii viimasele kui ka selle menetluse osalistele.¹⁷ Nõuded eelotsusetaotluse sisule on sõnaselgelt sätestatud Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 94, millest tulenevalt eeldatakse, et eelotsusetaotluse esitanud kohus tunneb seda ja järgib seda ELTL artikliga 267 loodud koostöö raames rangelt. Täpsemalt on vaja, et siseriiklikud kohtud kirjeldaksid eelotsusetaotluses endas põhikohtuasja õiguslikku raamistikku ning selgitaksid mitte üksnes seda, miks nad valisid välja need liidu õigusnormid, mida tõlgendada palutakse, vaid ka seda, missugust seost nad nende õigusnormide ja vaidluse suhtes kohaldatavate siseriiklike õigusaktide vahel näevad.¹⁸

21. Käesolevas kohtuasjas on eelotsusetaotluse põhistus eriti lühike, eelkõige kahest põhiaspektist, ning seega tekib põhjendatult küsimus, kas see eelotsusetaotlus on vastuvõetav.

22. Mis puudutab esiteks vaidlusaluste siseriiklike meetmete seost õigusnormidega, mida eelotsuse küsimuse kohaselt tõlgendada palutakse – ning milleks on ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik ja harta artikkel 47 –, siis eelotsusetaotluse esitanud kohus ei väljendu sugugi selgelt, sest ta märgib ainult, et tema arvates tuleneb nendest õigusnormidest kohtute sõltumatuse üldpõhimõte, mida need meetmed võisid kahjustada,¹⁹ näitamata täpselt ära, kuidas.

23. Teiseks on eelotsuse küsimuses viidatud „Euroopa Kohtu praktikale“, millest see kohtute sõltumatuse põhimõte samuti tuleneb, kuid eelotsusetaotluse põhjendustes ei viidata ühelegi Euroopa Kohtu otsusele, mis seda kinnitaks. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib ainult, et Euroopa Kohtu „arvukaid lahendeid“, mis käsitlevad mõistet „kohus“ ELTL artikli 267 tähenduses ning milles on arvesse võetud eelotsusetaotluse esitanud asutuse sõltumatust, kuid ta ei viita ühelegi kohtuotsusele, mis on tema sõnul asjakohane. Et asjakohast teavet ei ole, ei ole Euroopa Kohtule esitanud küsimuse selle aspekti kohta minu arvates vaja seisukohta võtta.

24. Hoolimata eelotsusetaotluse puudujääkidest, millele on eespool tähelepanu juhitud, näib mulle, et võttes arvesse kõiki selles otsuses esitatud asjaolusid, mida saab arutada, on Euroopa Kohtul siiski piisavalt teavet, et ta võiks võtta seisukoha ELL artikli 19 ja harta artikli 47 võimaliku tõlgenduse küsimuses ning seega anda esitatud küsimusele vastuse, millest on kasu.²⁰

2. Vaidlusaluste õigusnormide kehtetuks tunnistamine enne Euroopa Kohtu poole pöördumist

25. Oma kirjalikes seisukohtades väitis Portugali valitsus, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu, sest jäi enne Euroopa Kohtu poole pöördumist esemetuks õigusaktide muutmiste tõttu Portugali siseriiklikus õiguskorras, mis viis selleni, et 2016. aasta vältel taastati põhikohtuasjas käsitletavat õigused töötasule järk-järgult täielikult. Ta järeldas sellest, et Euroopa Kohtul ei ole enam vaja esitatud küsimusele vastata, sest see on muutunud hüpoteetiliseks.²¹

17 Eelotsusetaotlus peab sisaldama piisavaid selgitusi esiteks Euroopa Kohtule, et viimane saaks anda eelotsuse küsimusele vastuse, millest on kasu, ning teiseks kõikidele Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklis 23 nimetatud asjaomastele pooltele ja eelkõige 28 liikmesriigile, kellele see otsus tõlgituna edastatakse, et nad saaksid esitada seisukohti, kui soovivad.

18 Euroopa Kohus on neid nõudeid korduvalt meenutanud oma kohtupraktikas (vt eelkõige käesoleva ettepaneku 16. joonealuses märkuses viidatud otsuselõigud ja seal viidatud kohtupraktika) ning oma „Soovitustes liikmesriikide kohtutele eelotsuse taotlemiseks“, mis ajakohastati 2016. aastal (ELT 2016, C 439, lk 1–8, eelkõige punktid 14–18 ja lisa, milles on toodud „[o]lulised andmed, mida eelotsusetaotlus peab sisaldama“). Vt ka 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 nr 2, lk 42 jj.

19 Eelotsusetaotluse põhistuse kohta vt käesoleva ettepaneku punktid 11 jj.

20 Vt analoogia alusel kohtuotsused, 12.2.2015, Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, punktid 16–23) ja 11.6.2015, Lisboagás GDL (C-256/14, EU:C:2015:387, punktid 24–27).

21 Portugali valitsus esitas need argumendid teise võimalusena juhuks, kui Euroopa Kohus peaks otsustama, et ta on pädev eelotsusetaotluse kohta otsust tegema.

26. Kohtuistungil kinnitas see valitsus, et seaduse nr 159-A/2015 järgi kaotati seadusest nr 75/2014 tulenev töötasude vähendamine avalikus teenistuses täielikult ja seda järk-järgult ajavahemikul 2016. aasta 1. jaanuarist kuni 1. oktoobrini,²² kuid ilma tagasiulatuva jõuta. Sellest tuleneb, et kaotus, millele põhikohtuasja kassaatori esindatavad viitavad ja mis on tingitud nende töötasu vähendamisest alates 2014. aasta oktoobrikuust, kestis minevikus ja kuni 1. oktoobrini 2016, mil töötasude normaalse taseme täielik taastamine viidi lõpule kõikide avalikus sektoris töötavate isikute puhul, keda see vähendamine puudutas.

27. Portugali valitsus väitis siiski, et eelotsuse küsimus puudutab kohtute sõltumatuse rikkumist, mille seadus nr 75/2014 oletatavalt tekitas – võimalik probleem, mis oli Euroopa Kohtu poole pöördumise päevaks, s.o 5. veebruariks 2016 juba lahendatud, sest selle õigusakti mõju oli kaotatud seadusega nr 159-A/2015, mis võeti vastu 30. detsembril 2015 ja jõustus 1. jaanuaril 2016. Ta lisas, et seaduse nr 75/2014 kehtetuks tunnistamisele eelnenud tagajärjed, millele ASJP viitab, olid ainult varalised – probleem, mida eelotsusetaotlus tema sõnul ei puuduta.

28. Selles küsimuses meenutan, et liidu õiguse tõlgendamise küsimuste puhul, mille siseriiklik kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille täpsust Euroopa Kohus ei pea kontrollima, eeldatakse, et need on asjakohased. Euroopa Kohus võib liikmesriigi kohtu esitatud taotluse jätta läbi vaatamata vaid siis, kui on ilmne, et liidu õigusnormi tõlgendamine, mida liikmesriigi kohus palub, ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või ka juhul, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada faktilised või õiguslikud asjaolud, mis on vajalikud, et anda talle esitatud küsimustele vastus, millest on kasu.²³

29. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleneb nii ELTL artikli 267 sõnastusest kui ka ülesehitusest, et eelotsusemenetlus eeldab, et siseriiklikes kohtutes oleks tõesti pooleli menetlus, mille raames palutakse neil kohtutel teha otsus, milles võidakse eelotsust arvesse võtta.²⁴ Seega kui põhikohtuasja oli juba jäänud esemetuks kuupäeval, mil eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtu poole pöördus, tunnistab viimane eelotsusetaotluse vastuvõetamatuks,²⁵ sest seisukoht, et otsuse tegemise vajadus on ära langenud, võetakse põhimõtteliselt ainult juhtudel, mil asjassepuutuv juhtum või sündmus leidis aset Euroopa Kohtus toimuva menetluse jooksul.²⁶

30. Euroopa Kohus keeldub eelotsusetaotluse kohta otsust tegemast siis, kui siseriiklikud õigusnormid, mida põhikohtuasjas esialgu kohaldati, tunnistati kehtetuks või tühistati nende vastuolu tõttu põhiseadusega.²⁷ On siiski leitud, et asjaolu, et ees ootab siseriiklike õigusaktide muutus, ei avalda eelotsusetaotluse vastuvõetavusele mingit mõju, kui selles toodud teabest ilmneb, et Euroopa Kohtu vastus esitatud küsimustele on põhikohtuasja lahendamisel määrava tähtsusega.²⁸

31. Käesolevas kohtuasjas arvan, et Euroopa Kohtule esitatud teabest ei nähtu ilmselgelt, et taotletud liidu õiguse tõlgendus ei ole põhikohtuasja esemega kuidagi seotud või et probleem on hüpoteetiline.

22 Vt käesoleva ettepaneku punktid 7 ja 8.

23 Vt eelkõige kohtuotsused, 8.12.2016, Eurosaneamientos jt (C-532/15 ja C-538/15, EU:C:2016:932, punkt 28) ning 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 36).

24 Vt eelkõige kohtuotsus, 26.2.2015, Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, punkt 38) ja kohtumäärus, 3.3.2016, Euro Bank (C-537/15, ei avaldata, EU:C:2016:143, punkt 32).

25 Vt eelkõige Euroopa Kohtu presidendi määrus, 10.2.2015, Liivimaa Lihaveis (C-175/13, ei avaldata, EU:C:2015:80, punktid 17–21).

26 Vt eelkõige kohtuotsused, 24.10.2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punktid 44–48) ja 3.7.2014, Da Silva (C-189/13, ei avaldata, EU:C:2014:2043, punktid 34–37).

27 Vt eelkõige kohtuotsused, 9.12.2010, Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753, punktid 32–34) ja 27.6.2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, punktid 27–32) ning kohtumäärus, 3.3.2016, Euro Bank (C-537/15, ei avaldata, EU:C:2016:143, punktid 34–36).

28 Vt kohtuotsus, 12.1.2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, punktid 28 ja 29).

32. Vastupidi Portugali valitsuse väitele ei puuduta eelotsusetaotluse esitanud kohtus lahendatav vaidlus kohtute sõltumatust kui sellist, sest seda sõltumatuse põhimõtet on mainitud ainult kui õigusväidet, et saavutada see, et tühistataks väidetavalt õigusvastased haldusaktid, mille kohaselt vähendati ASJP esindatavate isikute töötasusid, ning tagastataks summad, mis nende töötasust seaduse nr 75/2014 alusel väidetavalt õigusvastaselt kinni peeti.

33. Lisaks tuleb märkida, et seadus nr 159-A/2015, millega seda seadust muudeti, ei teinud eelotsusetaotluse esitamise päeva arvestades vaidlusalustele vähendamistele täielikult lõppu ei mineviku ega lähituleviku osas,²⁹ näib, et sel kuupäeval oli eelotsusetaotluse esitanud kohtul ikka kohustus teha selle erikaebuse eseme kohta otsus, kusjuures see kohus peab võimalikuks, et kõnesolevate siseriiklike õigusnormidega on rikutud liidu õigust, ning seega on Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimusele tarvis vastata.

34. Esitatud kaalutlustest lähtudes olen arvamisel, et käesolev eelotsusetaotlus on vastuvõetav.

B. Euroopa Kohtu pädevus

35. Põhikohtuasja kassaator põhjendab oma erikaebust väitega, et vaidlustatud haldusaktid on õigusvastased, sest siseriiklikud õigusnormid, mis on nendega kehtestatud, see tähendab seadus nr 75/2014 ei ole liidu õigusega kooskõlas, kuna see on vastuolus „kohtute sõltumatuse põhimõttega“ niisugusena, nagu see tuleneb selle poole sõnul nii ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust kui ka harta artiklist 47. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on lähenemise, mille kohaselt neid õigusnorme käsitletakse koostoimes, võtnud üle mitte ainult eelotsuse küsimuse sõnastusse, vaid ka selle põhjendusse.

36. Et teha otsus pädevuse puudumise vastuväidete kohta, mille Portugali valitsus ja komisjon on esitanud, tuleb ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku minu arvates analüüsida sõltumatult harta artiklist 47, sest kriteeriumid, millest nende õigusnormide kohaldamine ja seega Euroopa Kohtu võimalus neid tõlgendada sõltuvad, on minu meelest erinevad.

1. ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik

37. Portugali valitsus ja komisjon ei näidanud oma kirjalikes ega suulistes märkustes sõnaselgelt ära põhjuseid, miks võib nende arvates olla nii, et Euroopa Kohus ei ole pädev tegema otsust ELL artikli 19 tõlgendamise kohta eraldi võetuna. Nad on esitanud pika põhjenduskäigu, mis kinnitab nende sõnul, et põhikohtuasjas käsitletavat siseriiklikud õigusnormid ei kujuta endast liidu õiguse kohaldamise meedet harta artikli 51 tähenduses, millest tuleneb, et harta artiklit 47 ei tule tõlgendada, ning mulle tundub, et nad tegid ettepaneku lähtuda ELL artikli 19 puhul samasugusest arutluskäigust.³⁰

29 Tuletan meelde, et eelotsusetaotlus registreeriti 5. veebruaril 2016 ja et seadus nr 159-A/2015 jõustus küll 1. jaanuaril 2016, kuid sellel ei ole tagasiulatavat jõudu ning selle toime oli esialgu ainult osaline (alates 1. jaanuarist 2016 kaotati vähendamine töötasude puhul 40% ulatuses, alates 1. aprillist 2016 kaotati see 60% ulatuses ja alates 1. juulist 2016 80 % ulatuses) ning alles seejärel täielik (vt käesoleva ettepaneku punktid 7 ja 8 ning 26 ja 27). Tulude kaotust, millele põhikohtuasja kassaatori esindatavad viitavad, ei olnud Euroopa Kohtu poole pöördumise hetkel seega täielikult korvatud.

30 Portugali valitsus järeldas harta artiklit 51 käsitlevast kohtupraktikast, et Euroopa Kohus ei ole ilmselgelt pädev tegema otsust ei ELL artikli 19 ega harta artikli 47 tõlgendamise küsimuses. Mis puudutab komisjoni, siis tema hinnangul ei ole Euroopa Kohus pädev ELL artikli 19 osas eelotsuse küsimusele vastama peamiselt põhjusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole oma eelotsusetaotlust piisavalt põhjendanud osas, mis puudutab võimalikku seost liidu õiguse ja põhikohtuasjas kohaldatavate siseriiklike õigusaktide vahel (kriitika, mis puudutab minu arvates pigem eelotsusetaotluse vastuvõetavust, mida on analüüsitud käesoleva ettepaneku punktides 18 jj).

38. Olen siiski arvamisel, et selles küsimuses ei ole võimalik toimida laiendavalt ega isegi analoogia alusel, võttes arvesse ELL artikli 19 konkreetset sõnastust, mis erineb harta artikli 51 lõikes 1 sätestatust – mille juurde tulen ma hiljem tagasi –,³¹ kuid mille kohta ma meenutan kohe praegu, et selle kohaselt piirdub harta kohaldamisala meetmetega, mille liikmesriigid on võtnud, et kohaldada liidu õigusnorme.

39. Tõttamata kuidagi ette sisulise analüüsiga, mille tulemusena määratakse kindlaks ELL artikli 19 sisu ja ulatus,³² tuleb nüüd välja selgitada, kas Euroopa Kohus on käsitletaval juhul ikka pädev seda artiklit tõlgendama, sest niisuguses kontekstis nagu põhikohtuasjas käsitletav võivad olla kohaldatavad selle artikli sätted ja konkreetsemalt selle artikli lõike 1 teine lõik, mida eelotsuse küsimus puudutab.

40. Nimetatud teise lõigu kohaselt „[näevad l]iikmesriigid [...] ette *tulemusliku õiguskaitse tagamiseks* vajaliku kaebeõiguse *liidu õigusega hõlmatud valdkondades*“.³³ See viimane element – mis on viidatud õigusnormile omane – näibki mulle määrav selle hindamisel, kas Euroopa Kohtul on võimalik käesolevas kohtuasjas selle õigusnormi tõlgendamise küsimuses seisukoht võtta.

41. Tõhusat kohtulikku kaitset, mis eeldab sobivate õiguskaitsevahendite olemasolu, mis peavad olema selle lõigu kohaselt õigussubjektide käsutuses, nõutakse liikmesriikidelt minu arvates siis, kui siseriiklikud kohtud võivad tegelda oma õigusemõistmise tegevusega liidu õigusega reguleeritud valdkondades, see tähendab Euroopa Liidu kohtutena. Arvan, et nii võib see olla kohtutega, mida põhikohtuasjas käsitletavad õigusnormid puudutavad, sest neil võib olla vaja lahendada liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvaid vaidlusi, mille puhul peab olema tagatud võimalus kasutada niisuguseid õiguskaitsevahendeid.

42. Selle tuvastamisest piisab minu arvates, asumaks seisukohale, et Euroopa Kohus on käesolevas kohtuasjas pädev tõlgendama ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku. Nüüd tuleb seda pädevust tõendada harta artikli 47 tõlgendamise osas, mida on taotletud, sest selle viimase õigusakti kohaldamise kriteeriume ei määrata kindlaks samamoodi nagu selle artikli 19 puhul, kuigi konkreetne tulemus, milleni ühed ja teised viivad, võib olla sama.

2. *Harta artikkel 47*

43. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt laienevad liidu õiguskorras tagatud põhiõigused – sealhulgas harta artiklis 47 sätestatud „õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele“ – kõigile liidu õigusega reguleeritud olukordadele, kuid mitte väljapoole niisuguseid olukordi.³⁴ Nii on harta artikli 51 lõikes 1 sätestatud, et harta sätted on liikmesriikidele ette nähtud üksnes „liidu õiguse kohaldamise korral“, vastavalt Euroopa Kohtu seda mõistet käsitlevale kohtupraktikale.³⁵ ELL artikli 6 lõikes 1, millega on hartale antud siduv jõud, on nagu ka harta

31 Vt käesoleva ettepaneku punktid 43 jj.

32 Kusjuures kohe tuleb täpsustada, et ma soovitan valida ELL artikli 19 tõlgenduse, mis on ASJP väitega vastuolus (vt käesoleva ettepaneku punkt 57 jj).

33 Kohtujuristi kursiiv.

34 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsuses Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punktid 17–23) otsustas Euroopa Kohus eelkõige, et kuna „hartaga tagatud põhiõigusi [tuleb] kaitsta siis, kui siseriiklik õigusnorm kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse, ei saa olla olukorda, mis jääb küll liidu õiguse kohaldamisalasse, ilma et nimetatud põhiõigused kehtiksid. Liidu õiguse kohaldamine tähendab seda, et hartaga tagatud põhiõigused kehtivad“ (punkt 21). Vt ka kohtuotsus, 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 49).

35 Euroopa Kohus on täpsustanud, et mõiste „liidu õiguse kohaldamine“ harta artikli 51 tähenduses eeldab liidu õigusakti ja asjassepuutuva siseriikliku meetme vahel teatava seose olemasolu, mis ulatub kaugemale sellest, et tegemist on naabervaldkondadega või et üks neist valdkondadest avaldab teisele kaudset mõju. Sellega seoses tuleb teiste tegurite hulgas hinnata: kas asjaomaste siseriiklike õigusnormide eesmärk on liidu õiguse sätte kohaldamine; millist laadi on need õigusnormid ja kas nendega taotletakse teistsuguseid eesmärke kui liidu õigusega, isegi kui need siseriiklikud õigusnormid mõjutavad liidu õigust vaid kaudselt; ning seda, kas kõnealuses valdkonnas on olemas liidu õiguse erinormid, mis võivad seda valdkonda mõjutada (vt eelkõige kohtuotsused, 10.7.2014, Julián Hernández jt, C-198/13, EU:C:2014:2055, punktid 34 jj, ning 6.10.2016, Paoletti jt, C-218/15, EU:C:2016:748, punktid 14 jj).

artikli 51 lõikes 2 täpsustatud, et harta ei laienda liidu õiguse reguleerimisala kaugemale aluslepingutes sätestatud pädevusest. Seega kui õiguslik olukord ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse, ei ole Euroopa Kohus pädev selle kohta otsust tegema ning need harta sätted üksi, millele võidi viidata, ei saa olla selle pädevuse aluseks.³⁶

44. Käesolevas kohtuasjas väidavad nii Portugali valitsus kui ka komisjon, et tingimused, mis võimaldaksid asuda seisukohale, et asjaolu, et Portugali Vabariik võttis ja kohaldas seaduse nr 75/2014 artiklis 2 ette nähtud meetmeid, kujutab endast liidu õiguse kohaldamise olukorda harta artikli 51 tähenduses, ei ole täidetud ja Euroopa Kohus ei ole seega ilmselgelt pädev harta artiklit 47 tõlgendama.

45. Meenutan, et Euroopa Kohus on otsustanud, et ta ei ole ilmselgelt pädev tegema sisulistes küsimustes otsust eelmiste eelotsusetaotluste kohta, mille on esitanud samuti Portugali kohtud, ning seda sel põhjusel, et eelotsusetaotluses ei olnud ühtegi konkreetset asjaolu, mis võimaldanuks asuda seisukohale, et nendes kohtuasjades käsitletud siseriiklikud meetmed – mis olid samalaadsed käesolevas põhikohtuasjas kohaldatavatele³⁷ – olid mõeldud liidu õiguse kohaldamiseks kõnesoleva artikli 51 tähenduses.³⁸ Erinevalt nendest teistest kohtuasjadest näib, et käesolevas kohtuasjas ei ole Euroopa Kohtu pädevuse väidetav puudumine siiski ilmselge, sest eelotsusetaotluse esitanud kohus on andnud sõnaselgemat teavet niisuguse kohaldamise kohta käsitletaval juhul, kuigi see teave on üsna kokkuvõtlik.

46. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on nimelt märkinud, et niisuguseid töötasude vähendamise meetmeid, nagu on nähtud ette seaduse nr 75/2014 artiklis 2, õigustasid eelarve konsolideerimise nõuded, ning seejärel on ta koostanud loetelu liidu õigusaktidest, mis käsitlevad Portugali riigi ülemäärast eelarvepuudujääki ja selle riigi saadud rahalist abi.³⁹ Ei ole siiski lihtne välja selgitada põhjuseid, miks see kohus arvab, et põhikohtuasjas käsitletavate meetmete ja ühe või teise liidu õigusnormi vahel eksisteerib seos, sest ta annab selle kohta vähe teavet.⁴⁰

47. Eelotsusetaotluses ei ole seega täpsustatud, missugune oli tookord kohaldamisele kuulunud liidu õigusnormide seisukohast õiguslik raamistik, millesse vaidlusalused siseriiklikud õigusnormid asetustid. Eelkõige ei ole eelotsusetaotluses näidatud selgelt ära piiri – mida Portugali valitsus kohtuistungil rõhutas –, mis eristab esiteks etappi, mil Portugali riigi suhtes kohaldati liidu õigusnorme ülemäärase puudujäägi korrigeerimise kohta, ja teiseks etappi, kus kohaldatavaks korraks oli liidu rahalise abi andmisest tulenevate kohustuste kord.

48. Nagu aga kohtujurist Bot märkis kohtuasjas, milles käsitleti samuti eelarvega seotud kasinusmeetmeid, mille liikmesriik võttis Euroopa Ühenduse suhtes võetud kohustuste kontekstis, et teha kindlaks, kas harta sätted on harta artiklist 51 lähtudes kohaldatavad,⁴¹ siis arvesse tuleb võtta mitte ainult asjassepuutuvate siseriiklike õigusnormide sõnastust, vaid ka nende liidu õigusaktide sisu, milles need kohustused on sätestatud. Kohtujurist Bot lisas selles küsimuses minu meelest õigesti, et vähe tähtsust omab tõsiasi, et need õigusaktid jätavad asjaomasele liikmesriigile kaalutlusruumi niisuguste meetmete võtmisel, millega järgitakse neid kohustusi kõige paremini, kuivõrd asjakohaste

36 Vt eelkõige kohtuotsus, 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punktid 51 jj) ning kohtumäärused, 14.4.2016, Táršia (C-328/15, ei avaldata, EU:C:2016:273, punktid 23 ja 24) ja 13.12.2016, Semeraro (C-484/16, ei avaldata, EU:C:2016:952, punkt 43).

37 Tegemist oli seadusesätetega, millega nähti ette töötasude vähendamine avalikus sektoris Portugali eelarvekulutuste vähendamiseks.

38 Vt kohtumäärused, 7.3.2013, Sindicato dos Bancários do Norte jt (C-128/12, ei avaldata, EU:C:2013:149, punkt 12); 26.6.2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros ja Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036, punktid 19 jj) ning 21.10.2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros ja Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327, punkt 14).

39 See loetelu sisaldab enamikku käesoleva ettepaneku punktis 4 nimetatud aktidest.

40 Eelotsusetaotluse esitanud kohus mainib „Aruannet riigi 2011. aasta eelarve kohta“, mille on töötanud välja rahanduse ja avaliku halduse ministeerium ning milles on viidatud Euroopa Liidu Nõukogu otsusele 2010/288, täpsustamata, kas seda asjaolu võeti põhikohtuasjas käsitletava seaduse nr 75/2014 ettevalmistavates materjalides arvesse.

41 Vt kohtujuristi ettepanek, Bot, kohtuasi Florescu jt (C-258/14, EU:C:2016:995, punktid 61 jj).

õigusnormidega taotletakse piisavalt üksikasjalikke ja täpseid eesmärke, et need kujutaksid endast konkreetseid liidu õigusnorme selles valdkonnas⁴² – vastupidi pelgale soovitusel, mille nõukogu on vastu võtnud ELTL artikli 126 alusel ja mis on adresseeritud liikmesriikidele, kelle eelarvepuudujääki peetakse liiga suureks.

49. Käesolevas kohtuasjas ei kasuta eelotsusetaotluse esitanud kohus selle seose iseloomustamisel, mis väidetakse seaduse nr 75/2014 ja liidu õiguse vahel eksisteerivat, selle seaduse sõnastuse elemente. Ta ei viita tegelikult ühelegi liidu õigusaktile – vastupidi seaduseelnõu seletuskirjale, mille põhjal see seadus vastu võeti ja milles on loodud seos liidu eelarveõigusest tulenevate kohustustega.⁴³

50. Seevastu tugineb see kohus nagu ka ASJP eelkõige majandusliku ja rahandusliku kohandamise kokkuleppele, mille Portugali riik 2011. aasta mais sõlmis,⁴⁴ ja viimasena nõukogu 10. juuli 2012. aasta rakendusotsusele 2012/409, millega muudetakse rakendusotsust 2011/344/EL Portugalile liidu finantsabi andmise kohta, ning nõukogu 18. juuni 2013. aasta soovitusel valitsuse ülemäärase puudujäägi olukorra parandamiseks Portugalis.

51. Selles küsimuses meenutan, et liidu institutsioonide vastu võetud soovitus on akt, mis ei ole oma olemuselt siduv – vastupidi otsusele.⁴⁵ Arvan ka nagu Portugali valitsus⁴⁶ ja komisjoni, et eespool viidatud soovitusel, mis põhineb ELTL artikli 126 lõikel 7, ei kehtestatud piisavalt konkreetseid ja täpseid eesmärke, et võiks asuda seisukohale, et Portugali riik täitis selle kohaselt liidu õigusest tulenevaid nõudeid harta artikli 51 tähenduses.

52. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud rakendusotsuse 2012/409 kohta märgin, et see asendati nõukogu 23. aprilli 2014. aasta rakendusotsusega 2014/234, mis oli seega *ratione temporis* kohaldatav, kui võeti vaidlusalused meetmed, mis tulenevad 12. septembri 2014. aasta seadusest nr 75/2014. Selle viimase otsuse artikliga 1 muudeti rakendusotsust 2011/344, milles olid esialgu ette nähtud tingimused liidu rahalise abi andmiseks Portugali Vabariigile⁴⁷ jätkuks määrusele nr 407/2010. Selle artikli lõikest 2 ilmneb aga, et Portugali riik pidi võtma 2014. aastal vastu „kooskõlas vastastikuse mõistmise memorandumis sätestatud tingimustega“ mitte ainult üldised, vaid erimeetmed,⁴⁸ mis seisnevad eelkõige selles, et „2015. aasta konsolideerimisstrateegia“ raames „[töötab valitsus välja ühtse palgaskaala] 2014. aastal eesmärgiga rakendada see 2015. aastal ning mis on suunatud

42 Selles kohtuasjas oli tegemist eelkõige vastastikuse mõistmise memorandumiga, mille sõlmisid 23. juunil 2009 Rumeenia ja Euroopa Ühendus, ning nõukogu 6. mai 2009. aasta otsusega 2009/459/EÜ, millega antakse Rumeeniale ühenduse keskmise tähtajaga rahalist abi (ELT 2009, L 150, lk 8).

43 Seaduseelnõule nr 239/XII eelnevas seletuskirjas on rõhutatud, et Portugali Vabariigi kuulumine Euroopa Liitu ning euroalasse kohustab teda järgima rangeid tingimusi eelarve vallas, mis on kehtestatud ELi toimimise lepingu, protokollide ja määrustega, millega viiakse ellu stabiilsus- ja kasvupakti, samuti majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepinguga. Selles on mainitud ka võimalust määrata rahalisi sanktsioone liikmesriikidele, kes ületavad kindlaksmääratud eelarvepuudujäägi piiri. Lisaks on nimetatud komisjoni, EKP ja IMFiga sõlmitud majandusliku kohandamise kava. On lisatud, et kuna eelarvedistsipliin, milleks kohustavad püsivad ja pidevad kohustused, mis on Portugali Vabariigile liitu ja ühtse raha alasse kuulumisel siduvad, nõuab, et avaliku teenistuse töötasufondi kui riigi kulutuste põhikoostisosa ohjatakse, on selle seaduseelnõu eesmärk taastada alates 2011. aastast kehtinud töötasude vähendamise määrad, nähes samas ette nende vähendamiste täieliku kaotamise etapiivisiilsel vastavalt eelarvevõimalustele (vt lk 1–4).

44 Täpsustan, et selles esimeses protokollis, mida on hiljem mitu korda muudetud – nagu näitavad komisjoni seisukohad –, oli nähtud ette kolmeaastane kava, mis pidi kestma „kuni 2014. aasta keskpaigani“ (vt nõukogu rakendusotsuse 2011/344 põhjendus 2).

45 Vastavalt ELTL artikli 288 neljandale ja viiendale lõigule.

46 See valitsus viitab eelkõige 14. augusti 2014. aasta kohtuotsusele nr 574, mille tegi selles küsimuses Tribunal Constitucional (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus, Portugal). Viimane märgib siiski, et mõni konkreetne meede võib tuleneda nõukogu rakendusotsustest Portugalile antava liidu majandusliku ja rahalise abi kava raames.

47 Selle artikli 1 lõike 1 kohaselt anti Portugali riigile finantsabi kolme aasta ja kuue nädala jooksul alates esimesest päevast pärast otsuse 2011/344 jõustumist. Alates majandusliku kohandamise kava lõpust jälgitakse seda riiki kavajärgselt, nagu komisjon kohtuistungil märkis (vt selle kohta 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 Tuleb juhtida tähelepanu erinevusele nende liikmesriigile konkreetselt kehtestatud meetmete ja liikmesriikidel eelkõige stabiilsus- ja kasvupakti käsitlevate määruste kohaselt üldiselt lasuvate eelarvenõuete, eriti euroalaga seotud nõuete vahel (vt muu hulgas nõukogu 8. novembri 2011. aasta määruse (EL) nr 1177/2011, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta (ELT 2011, L 306, lk 33), põhjendused 1–5).

tasustamispoliitika ratsionaliseerimisele ja ametiteülese ühtsuse tagamisele avalikus sektoris“.⁴⁹ Kaalutlusruum, mis sellel liikmesriigil küll oli oma eelarvevolituste kasutamisel, et määrata kindlaks täpsed majanduse korrigeerimise meetmed, mida ta peab nii määratud täpsete eesmärkide saavutamisel kõige sobivamaks, ei saa seda analüüsi kahtluse alla seada.⁵⁰

53. Kuigi selles küsimuses võib olla tõsiseid kahtlusi seetõttu, et eelotsusetaotluses on selle kohta vähe täpsustusi, kaldun arvama, et põhikohtuasjas käsitletava seaduse nr 75/2014 artikliga 2 ette nähtud avalikus sektoris töötasude vähendamise meetmete vastuvõtmine kujutab endast liidu õiguse kohaldamist harta artikli 51 tähenduses ning et Euroopa Kohus on seega pädev vastama eelotsuse küsimusele ka osas, mis puudutab harta artiklit 47.

C. Sisulised küsimused

1. Eelotsuse küsimuse ese

54. ASJP põhjendab oma nõudeid sellega, et kohtunike õiguslikku staatust ei saa ajada segi avalike teenistujate õigusliku regulatsiooniga üldiselt, sest avalike teenistujate ametikoht võib olla ajutine. Viidates muu hulgas⁵¹ Euroopa Nõukogu egiidi all vastu võetud Euroopa hartale kohtunike staatuse kohta⁵², kinnitab ta, et kohtunike töötasu stabiilsus – nagu ka selle töötasu kehtestamine sobival tasemel, et kaitsta neid sekkumiste eest, mille eesmärk on nende otsuseid mõjutada, võimaldab tagada eelkõige sõltumatuse ja erapooletuse põhimõtete järgimise, mis kujutavad endast õigusemõistmise tagatise. Ta väidab, et kohtute sõltumatuse põhimõte – eelkõige rahalises plaanis –, mis tuleneb ELL artiklist 19 ja harta artiklist 47, ei võimalda kehtestada niisuguseid töötasude vähendamise akte nagu põhikohtuasjas käsitletavat, mille on ühepoolselt vastu võtnud liikmesriigi täidesaatev ja seadusandlik võim.

55. Sama mõttekäiku jätkates palutakse eelotsusetaotluses Euroopa Kohut sisuliselt kindlaks määrata, kas eksisteerib liidu õiguse üldpõhimõte, mille kohaselt on liikmesriikide ametiasutused kohustatud austama oma riigi kohtute sõltumatust ning konkreetselt – põhikohtuasja asjaolusid arvestades – hoidma nende töötasu püsival ja piisaval tasemel, et nad saaksid oma ülesandeid täita vabalt.

49 Vt rakendusotsuse 2014/234 artikliga 1 muudetud rakendusotsuse 2011/344 artikli 3 lõike 8 punkti h alapunktid i ja ii ning selle esimese rakendusotsuse põhjenduse 11 neljas taane, milles on märgitud, et „[m]itme avaliku halduse põhireformiga toetatakse avaliku sektori kulude läbivaatamist ja need on aluseks 2014. aasta konsolideerimisstrateegiale“ – reformid, mille hulgas on „palgaskaala läbivaatamine ja ühtse lisatasude skaala väljatöötamine (peaks jõustuma vastavalt detsembri lõpuks ning 2014. aasta juuni lõpuks)“.

50 Arvan, et seadust nr 75/2014 vastu võttes ei haaranud Portugali riik mitte „sõltumatut initsiatiivi, mis ei piirdu liidu õigusega jätetud lubatud kaalutlusruumi kasutamisega“, nagu kinnitab komisjon, vaid tegutses nii, et järgis majanduslaseid erikohustusi, mille ta oli võtnud, et saada talle antavat rahalist abi.

51 ASJP mainib ka kahte aruannet, milles on antud hinnang Euroopa kohtusüsteemidele ja mille on välja töötanud Euroopa Nõukogu õigusemõistmise tõhususe Euroopa komisjon, aruanded on kättesaadavad järgmisel veebiaadressil: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp.

52 8.–10. juulil 1998 vastu võetud Euroopa harta kohtunike staatuse kohta artiklis 6 „Töötasu ja sotsiaalkaitse“ on sätestatud:

„6.1. Töö eest kohtus makstakse kohtuniku tasu, mille tase määratakse niisugune, et nad on kaitstud surve eest, millega püütakse nende otsuseid ja üldisemalt nende käitumist õigusemõistmisel mõjutada, kahjustades nii nende sõltumatust ja erapooletust.

6.2. Töötasu võib sõltuda tööstaažist, nende ülesannete laadist, mida kohtunik tööalaselt täidab, või ka talle usaldatud ülesannete tähtsusest, mida hinnatakse läbipaistvalt. [...]“

Seletuskiri harta sätete järel annab kasulikku teavet nende sätete sisu kohta (dokument, mis on kättesaadav järgmisel veebiaadressil: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true#>).

56. Eelotsusetaotluse esitanud kohus arvab, et niisugune põhimõte ja sellised tagajärjed tulenevad nii ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust kui ka harta artiklist 47⁵³ – õigusnormid, mida Euroopa Kohus peab tõlgendama – minu arvates eraldi⁵⁴ – juhul, kui ta peaks leidma, et on pädev neid mõlemaid tõlgendama.⁵⁵ Mina omalt poolt ei nõustu – nagu ka Portugali valitsus ja komisjon – tagapool esitatud põhjustel arvamusega, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus on sisulistes küsimustes avaldanud.

2. ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu tõlgendus

57. Väidet, et ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust on sätestatud liidu õiguse üldpõhimõte, milleks on kohtute sõltumatus ja millega põhikohtuasjas käsitletavat siseriiklikud meetmed on vastuolus, põhjendavad eelotsusetaotluse esitanud kohus ja ASJP sellega, et liikmesriikide kohtud on funktsionaalsest seisukohast ka Euroopa Liidu kohtud, sest nad tagavad eeskätt liidu õiguskorrast tulenevate õiguste tõhusa kohtuliku kaitse, muu hulgas selle sätte alusel.

58. ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust on tõesti ette nähtud, et „[l]iikmesriigid näevad ette *tulemusliku õiguskaitse* tagamiseks vajaliku kaebeõiguse liidu õigusega hõlmatud valdkondades“,⁵⁶ ning liikmesriikide kohtute kohtunikud, kes neid asju lahendavad, aitavad tõesti sellele kaitsele kaasa. Kõnesoleva õigusnormi sõnastuse tõlgendamisel tuleb seda siiski analüüsida, lähtudes selle kontekstist.

59. Vaatlusaluses küsimuses märgin, et ELL artikkel 19 asub selle lepingu III jaotises „Sätted institutsioonide kohta“, mis sisaldab teatavat hulka üldnorme, millega on kehtestatud iga liidu institutsiooni – ja muu hulgas artiklis 19 nimetatud Euroopa Liidu Kohtu – tegutsemise tingimused nende volituste raames, mis on neile antud.

60. Lähtudes ELL artikli 19 lõigetest 1–3 tervikuna, näib mulle pealegi, et eespool nimetatud mõiste „tulemuslik õiguskaitse“ on välja töötatud tihedas seoses oma ülesannete täitmisega Euroopa Liidu Kohtu poolt, mille koosseisu ja volitusi on nendes kolmes lõikes käsitletud. Konkreetselt on lõike 1 esimeses lõigus sellele institutsioonile, mis koosneb Euroopa Kohtust ja Üldkohtust, antud ülesanne tagada, et aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel austatakse õigust,⁵⁷ kusjuures tuleb täpsustada, et selles lõigus sätestatud „üldise kohtualluvuse reeglist“ tehakse erandeid.⁵⁸

61. Kohtupraktikast ilmneb, et selle artikli 1 teise lõigu eesmärk on korrata üle liikmesriikide kohustust näha ette „õiguskaitsevahendite ja menetluste süsteem, mis võimaldab tagada põhiõiguse tõhusale kohtulikule kaitsele“. ⁵⁹ Seega ei puuduta see teine lõik otseselt siseriiklike kohtuid, kuid sellega püütakse tagada, et liikmesriikides eksisteeriks õiguskaitsevahendid selleks, et igal õigussubjektile oleks võimalus saada niisugust kaitset kõikides valdkondades, kus kohaldatakse liidu õigust. See nõue on seotud asjaoluga, et Euroopa Liidu õiguskorra säilitamise kohtuliku kontrolli tagavad mitte üksnes liidu kohtud, vaid see tagatakse koostöös siseriiklike kohtutega vastavalt selle lõike kahele lõigule.⁶⁰

53 Meenutan, et lisaks nendele artiklitele on eelotsuse küsimuses viidatud „Euroopa Kohtu praktikale“, millest ilmneb väidetavalt ka kohtute sõltumatuse põhimõte, kuid eelotsusetaotluses ei ole viidatud ühelegi Euroopa Kohtu sellesisulisele otsusele.

54 Kuigi ei saa välistada, et mõni harta artiklit 47 käsitlev kaalutus võib anda kasulikke selgitusi selle kohta, kuidas tõlgendada ELL artiklit 19 ja vastupidi (vt eelkõige kohtujuristi ettepanek, Wathelet, kohtuasi Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:2, punktid 38 ja 67).

55 Ja mõistagi sellel tingimusel, et eelotsusetaotlus tunnistatakse vastuvõetavaks.

56 Kohtujuristi kursiiv.

57 ELL artikli 19 lõikes 2 on kirjeldatud selle kohtu koosseisu ja kohtu liikmete staatust, samas kui lõikes 3 on kindlaks määratud tema pädevusvaldkonnad, võttes arvesse erinevat liiki hagsid, mida saab talle esitada.

58 Vt eelkõige kohtuotsus, 19.7.2016, H vs. nõukogu ja komisjon (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punktid 39 ja 40) erandite kohta, mis eksisteerivad ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas.

59 Vt eelkõige kohtuotsused, 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punktid 100 ja 101) ning 28.4.2015, T & L Sugars ja Sidul Açúcares vs. komisjon (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punktid 49 ja 50).

60 Vt eelkõige kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:21, punktid 34, 116 ja 121); kohtuotsused, 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punktid 90 ja 99) ning 28.4.2015, T & L Sugars ja Sidul Açúcares vs. komisjon (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 45) ning kohtumäärus, 24.1.2017, Beul vs. parlament ja nõukogu (C-53/16 P, ei avaldata, EU:C:2017:66, punktid 18 ja 19).

62. Euroopa Kohus on täpsustanud, et niisugune kohustus tuleneb ka harta artiklist 47 seoses liikmesriikide meetmetega, millega nad kohaldavad liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.⁶¹ Artikli 47 esimeses lõigus on nimelt sõnaselgelt ette nähtud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus selles sätestatud tingimustel – õigus, mis peab olema igal juhul, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse. Ilma et ma sooviksin juba praegu võtta seisukohta viimati nimetatud artikli tõlgenduse ja võimalike tagajärgede kohta põhikohtuasja asjaolude seisukohast,⁶² rõhutan, et artikli 47 eesmärk ja sisu erinevad ELL artikli 19 eesmärgist ja sisust.

63. Viimati nimetatud artikli kohta on Euroopa Kohus otsustanud, et iga liikmesriigi siseriiklikus õiguskorras tuleb kindlaks määrata – kõnesoleva artikli 19 teisest lõigust tulenevaid nõudeid järgides – pädevad kohtud ja kehtestada menetlusnormid selliste õiguskaitsevahendite osas, mille eesmärk on tagada nende õiguste kaitse, mis tulenevad õigussubjektidele liidu õigusest.⁶³ Mulle näib, et selle lõigu ese, milles on liikmesriikidele ette nähtud kohustus kehtestada õiguskaitsevahendid, mis võimaldavad neid õigusi tõhusalt kaitsta, on ennekõike menetluslikku laadi.

64. Eelneva põhjal arvan nagu ka Portugali valitsus,⁶⁴ et mõistet „tulemuslik õiguskaitse“ ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu tähenduses ei saa ajada segi eelotsuse küsimuses nimetatud „kohtute sõltumatuse põhimõttega“, mis sellest sättest väidetavalt tuleneb.⁶⁵

65. Muide, tõsiasi, et õigus tõhusale kohtulikule kaitsele, mis peab olema õigussubjektidele liikmesriikides sobivate õiguskaitsevahenditega tagatud, erineb õigusest sellele, et kohut mõistavad kohtunikud, kes teevad otsuse täiesti sõltumatult – õigus, mida tunnustatakse samuti õigussubjektide huvides, – näib mulle ilmne, arvestades nii harta artikli 47 pealkirja kui ka sõnastust, milles on need kaks õigust teineteisest lahutatud.⁶⁶ Vahetegu on selgelt olemas ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis⁶⁷, sest „[õ]igus tõhusale õiguskaitsevahendile“ siseriiklikus kohtus on nähtud ette selle artiklis 13, samas kui „[õ]igus õiglasele kohtumenetlusele“, mis hõlmab eelkõige „[igaljuhul] õigus[t] kohtumenetlusele [...] sõltumatus [...] kohtus“, on sätestatud selle artiklis 6,⁶⁸ ehkki nende kahe artikli vahel on ilmselged materiaalõiguslikud seosed.⁶⁹ Ma tulen nende aspektide juurde tagasi harta artikli 47 tõlgendamisel.⁷⁰

66. Liikmesriikide kohustus näha ette „kaebeõiguste“ süsteem, mis on kehtestatud ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga, on minu arvates seotud ainult õigusega „tulemuslikule õiguskaitsele“, nagu ilmneb selle sätte sõnastusest, mitte õigusega õiglasele kohtulikule arutamisele sõltumatus kohtus, mille sisu on oluliselt erinev.

67. Olen seega arvamusel, et nimetatud teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et selles ei ole sätestatud liidu õiguse üldpõhimõtet, mille kohaselt on vaja tagada liikmesriigi kohtute sõltumatus.

61 Vt kohtuotsus, 28.4.2015, T & L Sugars ja Sidul Açúcares vs. Commission (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 50). Vt ka kohtuotsus, 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 44).

62 Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 69 jj.

63 Vt eelkõige kohtuotsus, 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punktid 102 jj).

64 Komisjon ei ole ei kirjalikes ega suulistes seisukohtades võtnud selgelt seisukohta – teise võimalusena – ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu tõlgendamise küsimuses.

65 Portugali valitsus rõhutab õigesti, et tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte, mille eesmärk on tagada, et igale õiguspäraselt kaitstavale õigusele või huvile vastaks sobiv menetluslik vahend, mis võimaldaks seda õigust kohtus kaitsta, asetub hoopis teise perspektiivi kui kohtute sõltumatuse põhimõte, mis tagab kohtuorgani erapooletuse seoses kohtuväliste ja õigusvastaste sekkumistega kohtumenetluse käigus.

66 Harta artikli 47 pealkirjas on „[õ]igust tõhusale õiguskaitsevahendile“ – mida on käsitletud selle artikli lõikes 1 – eristatud „[õ]igusest õiglasele kohtulikule arutamisele“, mis hõlmab õigust „sõltumatule kohtule“, – niisugusena, nagu see on ette nähtud selle artikli lõikes 2. Vt selle kohta ka kohtuotsus, 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punktid 54 jj).

67 Konventsioon, mis allkirjastati Roomas 4. novembril 1950 (edaspidi „EIÖK“).

68 Märgin, et samasugune vahetegu on olemas Portugali Vabariigi põhiseaduses, sest „õigust tõhusale kohtulikule kaitsele“ on käsitletud selle artiklis 20, samas kui kohtute sõltumatus on nähtud ette selle artiklis 203 (viidatud käesoleva ettepaneku 14. joonealuses märkuses).

69 Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu 26. oktoobri 2000. aasta otsus Kudła vs. Poola (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, punktid 150–156).

70 Vt käesoleva ettepaneku punkt 69 jj.

68. Teise võimalusena juhuks, kui Euroopa Kohus peaks otsustama, et kohtute sõltumatuse põhimõte tuleneb otseselt ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus sätestatud tulemusliku õiguskaitse nõudest, nagu kinnitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, arvan, et igal juhul ei saa ei seda õigusnormi ega nimetatud põhimõtet⁷¹ mõista nii, et nendega on vastuolus niisugused siseriiklikud töötasude vähendamise meetmed, mille kassaator on põhikohtuasjas vaidlustanud, sest need ei puuduta sugugi konkreetselt kohtunikke, vaid on vastupidi üldkohaldatavad,⁷² kuna neid kohaldatakse suure rühma isikute suhtes, kes töötavad avalikus teenistuses.⁷³

3. Harta artikli 47 tõlgendamine

69. Eelotsusetaotluse esitanud kohus väidab nagu ka ASJP, et harta artikli 47 kohaselt peavad liikmesriikide kohtud tagama sõltumatult ja erapooletult kodanikele liidu õiguskorraga tagatud õiguste tõhusa kohtuliku kaitse ning et põhikohtuasjas käsitletav töötasude ühepoolne vähendamine võis asjaomaste kohtute sõltumatust kahjustada.

70. Selle kohta meenutan, et nagu hiljuti märkis kohtujurist Wathelet,⁷⁴ näitavad harta artikli 47 pealkiri⁷⁵ ja sõnastus, et selles on esiteks ette nähtud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile – mis on sätestatud ka EIÕK artiklis 13 – ning teiseks õigus õiglasele kohtumenetlusele, mis hõlmab õigust kohtumenetlusele sõltumatus ja erapooletus kohtus – mis on sätestatud EIÕK artikli 6 lõikes 1.

71. Et artikli 47 sisu on otseselt inspireeritud EIÕK mainitud sätetest,⁷⁶ tuleb seda vastavalt harta artikli 52 lõikele 3 tõlgendada mitte ainult hartat käsitlevaid selgitusi arvestades, vaid lähtudes ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast,⁷⁷ ning harta artikliga 47 tagatud õigustel on seega põhimõtteliselt sama sisu ja ulatus nagu EIÕKga tagatud õigustel, kuid see reegel ei takista siiski tagada liidu õigusega ulatuslikumat kaitset. Algusest peale on märgitud,⁷⁸ et harta artikkel 47 tagab just kaitse, mille esemeline kohaldamisala on laiem kui EIÕK vastavatel artiklitel.⁷⁹

71 Kohtute sõltumatuse põhimõtte konkreetsete mõjude kohta käesolevas kohtuasjas vt ka käesoleva ettepaneku punktid 77 jj.

72 Seevastu asjaolu, et need meetmed olid ainult ajutised (meenutagem, et seadus nr 75/2014 avaldas toimet alates 2014. aasta oktoobrikuust ning et seaduse nr 159-A/2015 kohaselt kõrvaldati töötasude vaidlusalune vähendamine alates 1. oktoobrist 2016 täielikult) – nagu Portugali valitsus väidab –, ei tundu mulle olevat määrav, sest isegi kui see oleks ajutine, oleks võimalik liidu õiguse üldpõhimõtte rikkumine iseenesest selle õigusega vastuolus, ehkki niisuguse rikkumise tõsidus oleks ilmselgelt väiksem kui püsiva rikkumise korral.

73 Vt nende isikute pikk nimekiri, milles on nii kohtunikud kui ka prokuratuuri ametnikud ning mis on toodud seaduse nr 75/2014 artikli 2 lõike 9 punktides a („vabariigi president“) kuni t („töötajad, kes on reservis, eelpensionil, kes ei täida mingit ametikohta või on aktiivsest teenistusest eemal [...]“) – lõige, millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 6.

74 Vt kohtujuristi ettepanek, Wathelet, kohtuasi Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2, punktid 34 jj). Vt ka kohtuotsus, 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 54).

75 St „Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele“.

76 Vastavalt „Selgitustele põhiõiguste harta kohta“ (ELT 2007, C 303, lk 17 jj) „[põhineb harta artikli 47 e]simene lõik [EIÕK] artiklil 13“ ja selle „[t]eine lõik vastab [EIÕK] artikli 6 lõikele 1“ (vt jao „Artikli 47 selgitus“ esimene ja kolmas lõik).

77 Tõsiasi, et seal on harta artiklit 47 mainitud ainult siis, kui asi kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse (vt kohtuotsus, 16.5.2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 54 ning seal viidatud kohtupraktika), ei välista võimalust tõlgendada seda kohtuotsust Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika valguses. Vt eelkõige kohtuotsus, 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punktid 45 jj) ning kohtupraktika näited, mida nimetab Lebrun, G., „De l'utilité de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne“, *Revue trim. estrielle des droits de l'homme*, 2016, nr 106, eriti lk 439–445.

78 Vt „Selgituste põhiõiguste harta kohta“ jao „Artikli 47 selgitus“ teine ja neljas lõik, ning jagu „Artikli 52 selgitus“, milles „artikli 47 lõikeid 2 ja 3“ on nimetatud „[artiklite hulgas], mille tähendus on sama kui vastavatel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklitel, kuid mille ulatus on laiem“.

79 Kohtujurist Wathelet rõhutab oma ettepanekus kohtuasjas Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2, punkt 37), et „harta artikli 47 esemeline kohaldamisala on laiem. Esiteks kohaldatakse seda siis, kui „liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse“ (mis hartas sisalduvad või ei sisaldu), samal ajal kui EIÕK artikli 13 kohaselt peab tegemist olema „[EIÕKs] sätestatud õigus[te] ja vabadus[te] [...] rik[kumise]ga“. Teiseks piirub EIÕK artikli 6 lõike 1 kohaselt õigus õiglasele kohtulikule arutamisele tsiviilõiguste ja -kohustuste või kriminaalsüüdistuse üle otsustamisega. Sellist piirangut ei ole harta artikli 47 teises lõigus“ (vt ka selle ettepaneku punktid 61 jj).

72. Võttes arvesse EIÕK ja selle protokolli käsitlevat kohtupraktikat,⁸⁰ tundub mulle, et käesolevas eelotsusetaotluses nimetatud „kohtute sõltumatus põhimõte“ on pigem osa „[igapäevase] õigus[est] [...] asja arutamisele [...] sõltumatus ja erapooletus [...] kohtus“ niisugusena, nagu see õigus tuleneb harta artikli 47 teisest lõigust,⁸¹ kui „õigusest tõhusale õiguskaitsevahendile“ niisugusena, nagu see on nähtud ette selle artikli esimeses lõigus.⁸²

73. Nii see kohus kui ka ASJP väidavad, et kohtute sõltumatus põhimõttega võivad „olla vastuolus niisugused töötasude vähendamise meetmed, mis võeti Portugali kohtunike ja prokuröride suhtes, sest muud suveräänsed ametivõimud või organid kehtesta[sid] need ühepoolselt ja pidevalt“.⁸³

74. Euroopa Inimõiguste Kohus on aga korduvalt otsustanud, et „sõltumatu kohtu“ tagamiseks EIÕK artikli 6 lõike 1 tähenduses⁸⁴ on vaja, et kohtunikel oleks sõltumatus mitte ainult õigusnormide järgi,⁸⁵ vaid ka oma ülesannete täitmisel. See mõiste on seotud kohtuvõimu sisemise mõõtmega,⁸⁶ mis ei ole käesolevas kohtuasjas oluline, kuid ka välimise mõõtmega, mille kohaselt peavad kohtud saama tegutseda, ilma et neid mõjutaksid vaidlusosalised⁸⁷ või muud riigivõimu organid,⁸⁸ mis minu arvates on ainus aspekt, millele ASJP viitab. Rõhutan, et Euroopa Kohus valis samasuguse lähenemise, kui ta määras kindlaks kriteeriumid, mis võimaldavad iseloomustada siseriikliku kohtu sõltumatust.⁸⁹

75. Mis puudutab konkreetsemalt kohtu liikmete sõltumatust nende töötasu seisukohast, siis Euroopa Inimõiguste Kohus on juba nõustunud, et need kaks tegurit mõjutavad teineteist, otsustades, et „see, kui riik ei maksa soovitud ajal kohtunikele töötasu, on vastuolus vajadusega tagada, et nad saaksid täita oma õigusemõistmise ülesandeid sõltumatult ja erapooletult, ilma et neile avaldataks väljastpoolt survet eesmärgiga mõjutada nende otsuseid ja käitumist“, ning rõhutades selles kontekstis, et „kohtute sõltumatuse küsimus on eriti tundlik küsimus“.⁹⁰

80 „Selgituste põhiõiguste harta kohta“ jaos „Artikli 52 selgitus“ on täpsustatud, et „[v]iide [EIÕK-le selle artikli 52 lõikes 3] kehtib nii konventsiooni kui ka selle juurde kuuluvate protokollide kohta. Tagatud õiguste tähendus ja ulatus ei ole kindlaks määratud mitte üksnes nende õigusaktide tekstides, vaid ka Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Liidu Kohtu praktikas. Lõike [3] viimase lause eesmärk on võimaldada liidul tagada õiguste ulatuslikum kaitse. Igal juhul ei tohi hartaga võimaldatava kaitse tase olla madalam Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud kaitse tasemest“.

81 Täpsustan, et õigus õiglasele kohtulikule arutamisele harta artikli 47 tähenduses laieneb haldusvaidlustele, nagu see on põhikohtuasjas (vt eelkõige Duthel de la Rochère, J., „Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne“, *Jurisclasseur Europe*, fascicule 160, 2010, punkt 87). Kohtunike ja prokuröride käsitlevate vaidluste kohta EIÕK artikli 6 lõikest 1 lähtudes vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 23. juuni 2016. aasta otsus *Baka vs. Ungari* (ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, punktid 102 jj).

82 Mis puudutab „õigust tõhusale õiguskaitsevahendile“ EIÕK artikli 13 tähenduses, siis vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu 26. oktoobri 2000. aasta otsus *Kudła vs. Poola* (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, punkt 157).

83 Vt eelotsuse küsimuse sõnastus ja ASJP seisukohad; viimane väidab, et otsus vaidlusaluste vähendamise kohta tehti ja need kehtestati täidesaatva ja seadusandliku võimu poolt, võtmata arvesse asjaolu, et kohtute töötasu aitab kaasa nende töö sõltumatusele. Vastu ei ole aga vaieldud sellele, et põhikohtuasja kassaatori esindatavad võisid tõesti kasutada õiguskaitsevahendeid, mis on Portugalis olemas, kusjuures tuleb meenutada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on Supremo Tribunal Administrativo (Portugali kõrgeim halduskohus).

84 Siseriiklike kohtute sõltumatus ja erapooletuse tingimused on mõistagi omavahel seotud ja mõnikord analüüsitakse neid koos (vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu 21. juuni 2016. aasta otsus *Ramos Nunes de Carvalho ja Sá vs. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, punkt 74), kuid need mõisted jäävad siiski eraldi mõisteteks ning põhikohtuasja asjaolusid arvestades piirdun ma oma kaalutustes seega esimese mõistega.

85 Muu hulgas võetakse arvesse kohtu liikmete ametisse nimetamise korda, nende ametiaega või laalisamatust (vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu 18. juuli 2013. aasta otsus *Maktouf ja Damjanović vs. Bosnia ja Hertsegoviina*, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, punkt 49).

86 See esimene osa nõuab, et kõik kohtunikud oleksid kaitstud juhiste või surve eest, mis tulevad kohtuvõimu seest ja eelkõige ametikaaslastelt, kelle suhtes neil on haldusliku või hierarhilise alluvuse suhe (vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu 6. oktoobri 2011. aasta otsus *Agrokompleks vs. Ukraina*, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, punkt 137).

87 Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu 18. juuli 2013. aasta otsus *Makouf ja Damjanović vs. Bosnia ja Hertsegoviina* (ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, punkt 49).

88 Vt eelkõige seadusandliku võimu kohta Euroopa Inimõiguste Kohtu 3. septembri 2013. aasta otsus *M.C. jt vs. Itaalia* (ECLI:CE:ECHR:2013:0903JUD000537611, punkt 59) ning täidesaatva võimu kohta Euroopa Inimõiguste Kohtu 21. juuni 2016. aasta otsus *Ramos Nunes de Carvalho ja Sá vs. Portugal* (ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, punktid 70 ja 75).

89 Vt eelkõige kohtuotsus, 16.2.2017, *Margarit Panicello* (C-503/15, EU:C:2017:126, punkt 37 jj ning seal viidatud kohtupraktika).

90 Euroopa Inimõiguste Kohtu 26. aprilli 2016. aasta otsus *Zoubko jt vs. Ukraina* (ECLI:CE:ECHR:2006:0426JUD000395504, punktid 67 ja 68) EIÕK-le lisatud protokoll nr 1 lõike 1 väidetava rikkumise kohta, mille kohaselt „on igal füüsilisel või juriidilisel isikul õigus oma vara austamisele“.

76. See analüüs rajaneb Euroopa Nõukogu erinevatel õigusaktidel, milles on seda küsimust käsitletud. Euroopa harta kohtunike staatuse kohta artiklis 6 on ilma, et see oleks siduv, märgitud, et kohtunike töötasu tase tuleb määrata kindlaks nii, et ei oleks ohtu, et neile avaldatakse survet, mis võib mõjutada nende sõltumatust, ehkki see töötasu tase võib olla erinevate kohtunike puhul erinev, sõltudes niisugustest objektiivsetest teguritest nagu täidetavad ametiülesanded.⁹¹ Ka on ministrite nõukogu soovitus⁹² esiteks soovitatud, et „[k]ohtunike töötasu oleks vastavuses nende ametikoha ja ülesannetega ning piisaval tasemel, et nad oleksid kaitstud igasuguse välise surve eest, mis võib nende otsuseid mõjutada“, ning teiseks, et „kehtestatakse konkreetsed õigusnormid töötasu vähendamise vastu, mis puudutab konkreetselt kohtunikke“.⁹³

77. Kõige selle põhjal olen arvamusel, et iga isiku õigus kohtumenetlusele sõltumatus kohtus harta artikli 47 tähenduses hõlmab ka seda, et selle kohtu liikmete sõltumatus oleks tagatud nii, et neile makstakse nende ülesandeid arvestades piisavalt kõrget ja stabiilset tasu, et nad oleksid kaitstud ohu eest, et võimalik väline sekkumine või surve kahjustab nende kohtuotsuste neutraalsust, mis nad peavad tegema.

78. Tuleb siiski märkida, et kuigi kohtunike töötasude summa peab olema vastavuses nende avalike ülesannete tähtsusega, ei tohi see summa siiski olla lahutatud majanduslikust ja ühiskondlikust reaalsusest ning eelkõige keskmisest elatustasemest, mis eksisteerib liikmesriigis, kus asjaomased isikud oma kutsetegevusega tegelevad.⁹⁴ Ka eeldab nende sissetuleku mõistlik stabiilsus minu arvates, et see sissetulek ei varieeru ajas viisil, mis seaks ohtu nende õigusemõistmise sõltumatuse, kuid see ei tähenda, et see peab jääma muutumatuks.

79. Konkreetsemalt ei saa niisuguse suure majanduskriisi olukorras nagu see, mis valitses ajavahemikul enne põhikohtuasjas käsitletavate siseriiklike meetmete võtmist,⁹⁵ kohtute sõltumatuse põhimõtet mõista nii, et see ei võimalda nende töötasu kohandada, ehkki niisugune toiming peab muidugi jääma mõistlikkuse piiridesse, et neid ei muudetaks haavatavaks survele, mida võidakse neile avaldada. Nagu väidab Portugali valitsus, tuleb leida õiglane tasakaal kogukonna üldise huvi ja nende kohtunike erahuvi vahel, kelle ülesanne on tagada õigussubjektide õiguste järgimine.

80. Pealegi nagu ma juba rõhutasin⁹⁶ ning nagu on märkinud ka Portugali valitsus⁹⁷ ja komisjon, ei puudutanud vaidlusalused vähendamismeetmed mitte ainult kohtunikke, vaid suurt hulka isikuid, kes töötavad avalikus teenistuses. Et need ei puudutanud sugugi eranditult ega konkreetselt kohtunikke, ei saa asuda seisukohale, et eelotsuse küsimuses nimetatud „muud suveräänsed võimud või organid“ püüdsid kohtusüsteemi liikmeid destabiliseerida, ning seda vähem, et nii täidesaatva kui ka seadusandliku võimu esindajate suhtes võeti seaduse nr 75/2014 artikliga 2 sama ranged meetmed.

91 Käesoleva ettepaneku 52. joonealuses märkuses viidatud õigusnormid.

92 Vt ministrite komitee soovitus nr R(94)12 liikmesriikidele „Kohtute sõltumatus, tõhusus ja roll“, mis võeti vastu 13. oktoobril 1994, III põhimõtte lõike 1 punkt b, ning soovitus CM/Rec(2010)12, „Kohtunikud: sõltumatus, tõhusus ja vastutus“, mille Euroopa Nõukogu ministrite komitee võttis vastu 17. novembril 2010, ja selle lisa punktid 53–55.

93 Selle viimase osa kohta vt ka Euroopa Kohtute Konsultatiivnõukogu arvamus nr 1 (2001) Euroopa Kohtu ministrite komiteele 23. novembri 2001. aasta normide kohta, mis käsitlevad kohtunike sõltumatust ja ametist tagandamatust, punkt 62.

94 Ka Euroopa Nõukogu komisjoni „Demokraatia õiguse kaudu“ (Veneetsia komisjon) 16. märtsi 2010. aasta aruande „Aruanne kohtusüsteemi sõltumatuse kohta. I osa: kohtunike sõltumatus“ kohaselt „tuleb tasu tase kindlaks määrata nii, et arvesse võetaks ühiskondlikku olukorda asjaomases riigis“ (punkt 46).

95 Portugali valitsus väidab selles küsimuses, et vaidlusaluste meetmete võtmine kujutas endast Portugali riigi pädevate organite fundamentaalse tähtsusega valikut, mida õigustasid ülemäärased eelarvepuudujäägi kõrvaldamise eesmärgid ja selle riigi vajadus järgida rahvusvahelisi kohustusi, mis tulenevad rahalisest abist, mida ta liidu õigusnormide alusel sai.

96 Vt käesoleva ettepaneku punkt 68 ja 73. joonealune märkus.

97 See valitsus rõhutas, et vaidlustatud meetmete eesmärk oli ühest küljest tagada viimaseks kogukonna üldine huvi niisugusena, nagu Portugali riik kui seadusandja on selle oma riigi põhiseadust järgides kindlaks määranud, ning teisest küljest jaotada nendest meetmetest tulenev jõupingutus – mis jääb kõikide riigiasutustes töötavate isikute, avalike teenistujate ja muude riigiteenistujate kanda – õiglaselt ja tasakaalustatult.

81. Ma arvan seega, et harta artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisugused siseriiklikud meetmed, nagu on vaidlustatud põhikohtuasjas, sest nendega ei ole rikutud kohtute sõltumatuse põhimõtet, mis on selles artiklis sätestatud.

82. Vastupidine tõlgendus tooks praktikas minu arvates kaasa niisuguse kahetsusväärse tulemuse, et liikmesriikidelt võetaks võimalus kohandada majanduskriisi olukorras nende isikute töötasu summat, kes töötavad avalikus teenistuses laiemas tähenduses, kui see kohandamine ei puuduta just ainult kohtunikke ega ole ebaproportsionaalne.

V. Ettepanek

83. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Supremo Tribunal Administrativo (Portugali kõrgeim halduskohus) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus töötasude üldise vähendamise meetmed avalikus teenistuses, mida kohaldatakse kohtunike suhtes niisuguste siseriiklike õigusnormide kohaselt nagu põhikohtuasjas käsitletavat.