



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA
od 18. svibnja 2017.¹

Predmet C-64/16

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supremo Tribunal Administrativo (Vrhovni upravni sud, Portugal))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Učinkovita pravna zaštita – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. – Neovisnost sudaca – Nacionalni propis kojim se predviđa smanjenje plaća u javnoj upravi – Mjere proračunske štednje”

I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku koji je Supremo Tribunal Administrativo (Vrhovni upravni sud, Portugal) podnio u okviru spora između Associação Sindical dos Juízes Portugueses (Sindikat portugalskih sudaca, u daljnjem tekstu: ASJP) i Tribunal de Contas (Revizorski sud, Portugal) u pogledu smanjenja plaća koje se isplaćuju članovima potonjeg suda, koje proizlazi iz zakona kojim se privremeno smanjuje iznos plaća u javnom sektoru radi suzbijanja učinaka gospodarske krize u Portugalu.

2. Sud koji je uputio zahtjev pita je li takav nacionalni propis u skladu s načelom neovisnosti sudaca, kao što prema njegovu mišljenju proizlazi iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a², članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)³ i sudske prakse Suda.

¹ Izvorni jezik: francuski

²

U skladu s člankom 19. UEU-a:

„1. Sud Europske unije obuhvaća Sud, Opći sud i specijalizirane sudove. On osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovora. Države članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije.

2. Sud se sastoji od po jednog suca po državi članici. Pomažu mu nezavisni odvjetnici. [...]

3. Sud Europske unije [odlučuje] u skladu s Ugovorima [...]

3

Člankom 47. Povelje, naslovljenim „Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje”, njezinim prvim i drugim stavkom određuje se:

„Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.

Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Svatko ima mogućnost biti savjetovan, branjen i zastupan.”

3. Prije nego što iznesem materijalne razloge zbog kojih smatram da bi na tako postavljeno pitanje trebalo negativno odgovoriti, ispitat ću prigovore iznesene u ovom predmetu koji se odnose na nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku i očitu nenadležnost tog Suda.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Glavni akti prava Unije čiji je cilj ispraviti prekomjerni deficit Portugalske republike i dodijeliti joj financijsku pomoć te koji su navedeni u ovom predmetu jesu sljedeći:

- Odluka Vijeća 2010/288/EU od 2. prosinca 2009. o postojanju prekomjernog deficita u Portugalu⁴;
- Uredba Vijeća (EU) br. 407/2010 od 11. svibnja 2010. o uspostavi Mehanizma za europsku financijsku stabilnost⁵;
- sporazum o ekonomskoj i financijskoj prilagodbi, uobičajeno poznat pod nazivom „memorandum o razumijevanju”, potpisan 17. svibnja 2011. između portugalske vlade, Europske komisije, Međunarodnog monetarnog fonda (u daljnjem tekstu: MMF) i Europske središnje banke (u daljnjem tekstu: ESB)⁶;
- Provedbena odluka Vijeća 2011/344/EU od 30. svibnja 2011. o dodjeli financijske pomoći Unije Portugalu⁷, koja je među ostalim izmijenjena Provedbenom odlukom Vijeća 2012/409/EU od 10. srpnja 2012.⁸ i Provedbenom odlukom Vijeća 2014/234/EU od 23. travnja 2014.⁹; kao i
- Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2013. za otklanjanje stanja prekomjernog vladinog deficita u Portugalu¹⁰.

B. Portugalsko pravo

1. Zakon br. 75/2014

5. Lei n° 75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (Zakon br. 75/2014 o uspostavi mehanizama za privremeno smanjenje plaća i uvjeta za njihov povratak u prvotno stanje) od 12. rujna 2014.¹¹ (u daljnjem tekstu: Zakon br. 75/2014) ima za predmet, u skladu sa svojim člankom 1. stavkom 1., odrediti privremenu primjenu mehanizma smanjenja plaća u javnom sektoru i uspostaviti načela koja treba poštovati pri njihovu povratku u prvotno stanje.

4 SL 2010., L 125, str. 44. i ispravak SL 2014., L 106, str. 46.

5 SL 2010., L 118, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 195.)

6 Izvorni dokument na engleskom jeziku dostupan na sljedećoj internetskoj adresi: <https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>.

7 SL 2011., L 159, str. 88.

8 SL 2012., L 192, str. 12.

9 SL 2014., L 125, str. 75.

10 Izvorni dokument na engleskom jeziku: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal, 18 June 2013, 10562/13.

11 *Diário da República*, 1. serija, br. 176, od 12. rujna 2014., str. 4896. Nacrt Zakona br. 239/XII na temelju kojeg je nastao Zakon br. 75/2014, koji je 3. srpnja 2014. odobrilo Vijeće ministara, dostupno je na sljedećoj internetskoj adresi: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailDiplomaAprovado.aspx?BID=18267>.

6. Članak 2. tog zakona, naslovljen „Smanjenje plaće”, glasi kako slijedi:

„1. Bruto ukupna mjesečna plaća osoba iz stavka 9., koja iznosi više od 1500 eura, neovisno o tome obavljaju li funkcije na taj datum ili tada s njima započinju, na bilo kojoj poziciji, smanjuje se na sljedeći način:

- (a) za 3,5 % ukupne vrijednosti plaća u iznosu od 1500 eura do 2000 eura;
- (b) za 3,5 % od 2000 eura, uvećano za 16 % vrijednosti ukupne plaće koja iznosi više od 2000 eura, kako bi se za plaće koje su jednake ili veće od 2000 eura i plaće koje su jednake ili manje od 4165 eura dobio ukupni postotak smanjenja između 3,5 % i 10 %;
- (c) za 10 % ukupne vrijednosti plaća koje iznose više od 4165 eura.

[...]

9. Ovaj se zakon primjenjuje na dužnosnike i druge osobe navedene u nastavku:

- (a) predsjednika Republike;
- (b) predsjednika Assembleia da República [Nacionalna skupština];
- (c) predsjednika vlade;
- (d) zastupnike Assembleia da República;
- (e) članove vlade;
- (f) suce Tribunal Constitucional [Ustavni sud], suce Tribunal de Contas [Revizorski sud] i državnog odvjetnika Republike te suce na sudovima opće nadležnosti i državne odvjetnike, suce na upravnim i poreznim sudovima te mirovne suce;
- (g) predstavnike Republike u autonomnim regijama;
- (h) zastupnike assembleias legislativas das regiões autónomas [parlamenti autonomnih regija];
- (i) članove regionalnih vlada;
- (j) lokalno izabrane osobe;
- (k) članove drugih tijela predviđenih Ustavom, a koji nisu obuhvaćeni prethodnih točkama, i članove tijela koja upravljaju neovisnim upravnim tijelima, osobito oni koji rade za Assembleia da República;
- (l) članove i zaposlenike kabineta, rukovodećih tijela i pomoćnih službi, dužnosnike i tijela iz prethodnih točaka, predsjednika i potpredsjednika Visokog sudskeg vijeća, predsjednika i potpredsjednika Visokog vijeća upravnih i poreznih sudova, predsjednika Supremo Tribunal de Justiça [Vrhovni sud], predsjednika i suce Tribunal Constitucional, predsjednika Supremo Tribunal Administrativo [Vrhovni upravni sud], predsjednika Tribunal de Contas, Provedor de Justiça [pučki pravobranitelj] i državnog odvjetnika Republike;
- (m) oružane vojne snage i Republikansku nacionalnu gardu (GNR), uključujući vojne suce i vojne stručnjake pri državnom odvjetništvu te druge oružane snage;

- (n) rukovodeće osoblje službi ureda predsjednika Republike i Assembleia da República te druge pomoćne službe ustavnih tijela, druge službe i tijela središnje, regionalne i lokalne uprave države, kao i osoblje koje obavlja slične funkcije u zamjenu za plaću;
- (o) javna upravljačka ili slična tijela, članove izvršnih, odlučivačkih, savjetodavnih ili nadzornih tijela, ili bilo kakvih drugih statutarne tijela javnih ustanova koja podliježu općim i posebnim pravilima, pravne osobe javnoga prava čija neovisnost proizlazi iz njihove uključenosti u područja reguliranja, praćenja i nadzora, javne poduzetnike s kapitalom u potpunom ili većinskom javnom vlasništvu, javne poduzetnike čije je upravljanje povjereno trećem poduzetniku i subjekte koji pripadaju sektoru regionalnih i mjesnih poduzetnika, javnih zaklada i svih drugih javnih subjekata;
- (p) zaposlenike koji obavljaju javne funkcije u uredu predsjednika Republike, Assembleia da República ili drugih ustavnih tijela te zaposlenike koji obavljaju javne funkcije, neovisno o obliku javnopravnog radnog odnosa, uključujući zaposlenike u postupku prekvalifikacije i one na posebnom dopustu;
- (q) zaposlenike javnih ustanova koje podliježu posebnim pravilima i pravne osobe javnog prava koje su neovisne zbog njihove uključenosti u područja reguliranja, praćenja i nadzora, uključujući [zaposlenike] neovisnih regulatornih tijela;
- (r) zaposlenike javnih poduzetnika s kapitalom u potpunom ili većinskom javnom vlasništvu, javnih poduzetnika i tijela koji pripadaju sektoru regionalnih i mjesnih poduzetnika;
- (s) zaposlenike i upravitelje javnih zaklada javnog prava i javnih zaklada privatnog prava te javnih ustanova koje nisu obuhvaćene prethodnim točkama;
- (t) rezervno osoblje, osoblje u prijevremenoj mirovini ili osoblje na čekanju, koje nije u službi, prima naknade koje se indeksiraju s obzirom na plaće aktivnog osoblja.

[...]

15. Sustav predviđen ovim člankom obvezujući je i prevladava nad bilo kojom suprotnom odredbom, posebnom ili izvanrednom, kao i nad instrumentima kolektivnog uređivanja radnih odnosa i ugovora o radu, kojima se od tog sustava ne može odstupiti niti ga se može izmijeniti.”

2. Zakon br. 159-A/2015

7. Na temelju lei n° 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (Zakon br. 159-A/2015 o ukidanju smanjenja plaća u javnoj upravi) od 30. prosinca 2015.¹² (u daljnjem tekstu: Zakon br. 159-A/2015) s postupnim su učinkom od 1. siječnja 2016. ukinute mjere smanjenja koje su proizašle iz Zakona br. 75/2014.

8. Člankom 2. tog zakona određuje se da će se „[s]manjenje plaća predviđeno Zakonom br. 75/[2014] postupno ukidati tijekom 2016., svaka tri mjeseca i na sljedeći način:

- (a) 40-postotni povratak u prvotno stanje plaća isplaćenih od 1. siječnja 2016.;
- (b) 60-postotni povratak u prvotno stanje plaća isplaćenih od 1. travnja 2016.;

¹² *Diário da República*, 1. serija, br. 254, od 30. prosinca 2015., str. 10006-(4). Tekst Zakona br. 159-A/2015 također je dostupan na sljedećoj internetskoj adresi: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=19068>.

- (c) 80-postotni povratak u prvotno stanje plaća isplaćenih od 1. srpnja 2016.;
- (d) potpuno ukidanje smanjenja plaća od 1. listopada 2016.”

III. Glavni postupak, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

9. Posebno upravno pravno sredstvo koje je ASJP podnio u ime određenih svojih članova koji su suci na Tribunal de Contas (Revizorski sud), ima za cilj poništiti upravne akte donesene u skladu s člankom 2. Zakona br. 75/2014, kojim je uvedeno privremeno smanjenje plaća koje se isplaćuju osobama zaposlenima u portugalskoj javnoj upravi koje su navedene u tom članku, a među kojima se i suci¹³. Suci koje zastupa taj sindikat, osim toga, zahtijevaju povrat razlika u plaći koje im nisu isplaćene od listopada 2014., sa zateznim kamatama po zakonskoj stopi, i izjavu o tome da imaju pravo primati svoju plaću bez tog smanjenja.

10. U prilog tom pravnom sredstvu, ASJP tvrdi da je mjerama smanjenja spornih plaća povrijeđeno „načelo neovisnosti sudaca”, koje je navedeno u članku 203. Ustava Portugalske Republike¹⁴ te određeno u članku 19. stavku 1. UEU-a i članku 47. Povelje.

11. U svojoj odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, Supremo Tribunal Administrativo (Vrhovni upravni sud) tvrdi da bi, s obzirom na to da su mjere ograničavanja troškova, koje su provedene smanjenjem plaća u glavnom postupku, poduzete u okviru ispravljanja prekomjernog deficita u Portugalu, koji uređuju i nadziru europske institucije, nakon čega je uslijedila financijska pomoć, koja je dodijeljena i uređena na temelju pravnih akata Unije, bilo teško osporavati da su te navedene mjere donesene u okviru prava Unije ili da, barem, imaju europsko podrijetlo.

12. Zatim, navodi da diskrecijska ovlast kojom raspolaže Portugalska država za provedbu smjernica proračunske politike, u dogovoru s institucijama Unije, tu državu međutim ne oslobađa njezine obveze da poštuje, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje, opća načela prava Unije, među kojima i načelo neovisnosti sudaca.

13. U tom pogledu, ističe da učinkovitu pravnu zaštitu pravâ koja proizlaze iz pravnog poretka Unije u prvom redu osiguravaju nacionalni sudovi, u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, i da tu zaštitu navedeni sudovi moraju provesti s neovisnošću i nepristranošću na koje građani Unije imaju pravo na temelju članka 47. Povelje. Prema njegovu mišljenju, sve upućuje na to da se neovisnost sudskih tijela osigurava i predviđanjem jamstava u pogledu statusa njihovih članova, osobito što se tiče njihovih plaća, zbog čega se osporava jednostrano i trajno smanjenje plaća osoba koje zastupa tužitelj u glavnom postupku.

14. Stoga je odlukom od 7. siječnja 2016., koju je Sud zaprimio 5. veljače 2016., Supremo Tribunal Administrativo (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„S obzirom na važne zahtjeve uklanjanja prekomjernog proračunskog deficita i financijske pomoći, koja je uređena odredbama [prava Unije], treba li načelo neovisnosti sudaca, sadržano u članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a, članku 47. [Povelje] i sudskoj praksi Suda, tumačiti na način da mu se protive mjere smanjenja plaća koje se primjenjuju na suce u Portugalu, s obzirom na to da su ih jednostrano i trajno nametnule druge ustavne vlasti/tijela, kao što proizlazi iz članka 2. Zakona br. 75/[2014]?”

15. Pisana očitovanja podnijeli su ASJP, portugalska vlada i Komisija. Na raspravi održanoj 13. veljače 2017. zastupane su bile portugalska vlada i Komisija.

¹³ Što se tiče potonjih sudaca, vidjeti popis u navedenom članku 2. stavku 9. točki (f).

¹⁴ U skladu s navedenim člankom 203., „[s]udovi su neovisni i podliježu samo zakonu”.

IV. Analiza

16. Prije nego što zauzmem stajalište o meritumu zahtjeva za prethodnu odluku, naglašavam da su u ovom predmetu istaknuta dva postupovna prigovora, od kojih se jedan temelji na nedopuštenosti tog zahtjeva, a drugi na nenadležnosti Suda. Što se tiče reda kojim će se ti prigovori razmotriti, napominjem da u načelu najprije treba provjeriti nadležnost Suda. Ipak, u ovom je mišljenju prikladno najprije razmotriti dopuštenost zahtjeva jer u tom pogledu postoje manje složena pitanja nego u pogledu ispitivanja nadležnosti Suda i jer je to ispitivanje povezanije s odredbama čije se tumačenje zahtijeva, nakon čega će izravno uslijediti analiza merituma.

A. Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

17. Portugalska vlada i Komisija iznijele su dvije vrste prigovora koji mogu utjecati na dopuštenost ovog zahtjeva za prethodnu odluku. Prvi se prigovor odnosi na neprecizno obrazloženje odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, dok se drugi odnosi na činjenicu da su nacionalne mjere koje se osporavaju u glavnom postupku već bile stavljene izvan snage u trenutku u kojem je pred Sudom pokrenut postupak.

1. Nedostaci izneseni u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje

18. U pisanom i usmenom očitovanju, Komisija uvodno tvrdi da je odluka kojom se upućuje prethodno pitanje manjkava, osobito jer se u njoj ne navodi koja bi sudska praksa Suda bila relevantna za tumačenje odredbi prava Unije na koje se odnosi prethodno pitanje ni razlozi za odabir navedenih odredbi¹⁵ te da iz toga proizlazi da se Sud mora proglasiti nenadležnim odgovoriti na to pitanje.

19. Međutim, smatram da tako istaknuti prigovori koji se odnose na sadržaj odluke kojom se upućuje prethodno pitanje mogu više utjecati na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, nego na samu nadležnost Suda¹⁶.

20. Kao što naglašava Komisija, točno je da je važno da sud koji je uputio zahtjev svoj zahtjev sastavi na jasan i precizan način jer je to jedini akt na kojem se temelji postupak pred Sudom, što se tiče Suda i sudionika u tom postupku¹⁷. Zahtjevi u pogledu sadržaja zahtjeva za prethodnu odluku izričito su navedeni u članku 94. Poslovnika Suda, s kojim bi sud koji je uputio zahtjev trebao biti upoznat u okviru suradnje uspostavljene u članku 267. UFEU-a i koji je dužan detaljno poštovati. Osobito, neophodno je da nacionalni sudovi u samoj odluci kojom se upućuje prethodno pitanje iznesu pravni okvir glavnog postupka i da ne objasne samo zašto su odabrali odredbe prava Unije čije tumačenje traže, nego i koja je povezanost koju utvrđuju između tih odredbi i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog na navedeni spor¹⁸.

15 Komisija osim toga navodi da sud koji je uputio zahtjev ne iznosi razloge iz kojih bi nacionalna mjera, koja se odnosi na širok raspon javnih dužnosnika, osobito utjecala na suce. Budući da se taj argument, prema mojem mišljenju, više odnosi na meritum prava Unije, nego na postupovna pravila, razmotrit ću ga u tom okviru (vidjeti točku 54. i sljedeće točke ovog mišljenja).

16 Ako u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje ne postoje dovoljna pojašnjenja u pogledu činjeničnog ili pravnog okvira glavnog postupka ili u pogledu razloga kojima se opravdava zašto je za rješavanje tog postupka potreban odgovor na prethodna pitanja, Sud uglavnom proglašava zahtjev za prethodnu odluku u cijelosti ili djelomično nedopuštenim (vidjeti osobito presude od 18. srpnja 2013., ÖFAB, C-147/12, EU:C:2013:490, t. 44. do 47.; i od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr., C-547/14, EU:C:2016:325, t. 47. do 53., i rješenje od 8. rujna 2016., Google Ireland i Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, t. 15. i sljedeće točke).

17 Odluka kojom se upućuje prethodno pitanje mora sadržavati dovoljno informacija, s jedne strane, Sudu, kako bi mogao dati koristan odgovor na prethodno pitanje i, s druge strane, svim zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije, a osobito dvadeset i osam država članica, kojima je ta odluka nakon prijevoda priopćena, kako bi se mogla prikupiti njihova eventualna očitovanja.

18 Na ta je pravila Sud više puta podsjetio u svojoj sudskoj praksi (vidjeti osobito odlomke odluka navedenih u bilješki 16. ovog mišljenja, uz sudske prakse navedene u toj bilješci) i u svojim „Preporukama nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka”, koje su ažurirane u 2016. (SL 2016., C 439, str. 1. do 8., osobito točke 14. do 18. i Prilog u kojem su sažeti „[b]itni elementi zahtjeva za prethodnu odluku”). Vidjeti također 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., br. 2, str. 42. i sljedeće stranice.

21. Naime, u ovom je predmetu obrazloženje odluke kojom se upućuje prethodno pitanje osobito kratko, posebno u dva glavna aspekta, tako da je dopušteno ispitivanje dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku koji sadržava.

22. Kao prvo, što se tiče povezanosti između spornih nacionalnih mjera i odredbi čije se tumačenje traži u skladu s prethodnim pitanjem, odnosno članka 19. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a i članka 47. Povelje, sud koji je uputio zahtjev nije uopće jasan jer samo navodi da, prema njegovu mišljenju, iz tih odredbi proizlazi opće načelo neovisnosti sudaca koje su navedene mjere mogle povrijediti¹⁹, bez detaljnih pojašnjenja u tom pogledu.

23. Kao drugo, prethodno pitanje odnosi se na „sudsku praksu Suda” iz kojeg također proizlazi to načelo neovisnosti sudaca, ali u obrazloženju odluke kojom se upućuje prethodno pitanje nije navedena nijedna odluka tog Suda u tom smislu. Sud koji je uputio zahtjev samo navodi da postoje „brojne presude” koje je Sud donio u pogledu pojma „sud” u smislu članka 267. UFEU-a, kojima se uzima u obzir neovisnost tijela koje je podnijelo zahtjev za prethodnu odluku, a da pritom ne navodi nijednu od presuda koje bi prema njegovu mišljenju bile relevantne. Budući da nisu iznesene odgovarajuće informacije, smatram da nije potrebno odlučiti o tom aspektu pitanja postavljenog Sudu.

24. Unatoč gore navedenim nedostacima odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, smatram da, s obzirom na sve elemente iznesene u toj odluci i na raspravi, Sud ipak raspolaže dovoljnim informacijama kako bi mogao odlučiti o eventualnom tumačenju članka 19. UFEU-a i članka 47. Povelje i tako korisno odgovoriti na postavljeno pitanje²⁰.

2. Stavljanje izvan snage spornog propisa prije pokretanja postupka pred Sudom

25. U svojem pisanom očitovanju portugalska vlada tvrdila je da zahtjev za prethodnu odluku nije dopušten jer je tijekom postupka pred Sudom postao bespredmetan zbog zakonodavnih izmjena u okviru portugalskog unutarnjeg pravnog poretka i koje su tijekom 2016. dovele do postupne i potpune ponovne uspostave prava u području plaća u glavnom postupku. Iz toga je zaključila da Sud više ne treba odgovoriti na postavljeno pitanje jer je postalo hipotetsko²¹.

26. Tijekom rasprave ta je vlada potvrdila da je, u skladu sa Zakonom br. 159-A/2015, smanjenje plaća u javnoj upravi koje proizlazi iz Zakona br. 75/2014 u potpunosti ukinuto postupno između 1. siječnja i 1. listopada 2016.²², ali bez retroaktivnog učinka. Iz toga proizlazi da je gubitak na koji se pozivaju osobe koje zastupa tužitelj u glavnom postupku, nakon smanjenja njihovih plaća od listopada 2014., postojao u prošlosti i do 1. listopada 2016., kad su plaće svih osoba zaposlenih u javnom sektoru na koje se odnosilo navedeno smanjenje bile u potpunosti vraćene na uobičajenu razinu.

27. Ipak, portugalska je vlada tvrdila da se prethodno pitanje odnosilo na povredu neovisnosti sudaca koja je navodno nanesena Zakonom br. 75/2014, pri čemu je taj eventualni problem već riješen na dan pokretanja postupka pred Sudom, odnosno 5. veljače 2016., jer su učinci tog teksta poništeni Zakonom br. 159-A/2015 koji je donesen 30. prosinca 2015. i stupio na snagu 1. siječnja 2016. Dodala je da su posljedice Zakona br. 75/2014 koje su prethodile njegovu stavljanju izvan snage i na koje upućuje ASJP bile samo financijske naravi, a ta problematika prema njezinu mišljenju nije obuhvaćena predmetom zahtjeva za prethodnu odluku.

19 U pogledu obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, vidjeti točku 11. i sljedeće točke ovog mišljenja.

20 Vidjeti po analogiji presude od 12. veljače 2015., Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, t. 16. do 23.) i od 11. lipnja 2015., Lisboagás GDL (C-256/14, EU:C:2015:387, t. 24. do 27.).

21 Portugalska je vlada te argumente iznijela podredno, u slučaju da se Sud proglašio nadležnim odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku.

22 Vidjeti točke 7. i 8. ovog mišljenja.

28. U tom pogledu, podsjećam na to da pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati, uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja²³.

29. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, iz teksta i strukture članka 267. UFEU-a proizlazi da se prethodnim postupkom pretpostavlja da je spor pred nacionalnim sudovima u tijeku, u okviru kojega oni trebaju donijeti odluku na temelju presude donesene u prethodnom postupku²⁴. Stoga, kad je glavni postupak već postao bespredmetan na dan kad je sud koji je uputio zahtjev pokrenuo postupak pred Sudom, Sud je zahtjev za prethodnu odluku proglasio nedopuštenim²⁵, pri čemu je proglašenje obustave postupka u načelu ograničeno na slučajeve u kojima je do relevantnog incidenta ili događaja došlo tijekom postupka pred Sudom²⁶.

30. Konkretno, Sud odbija odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku kad su nacionalne odredbe koje su se prvotno primjenjivale na glavni postupak stavljene izvan snage ili izuzete iz primjene zbog njihove neustavnosti²⁷. Ipak, smatra se da okolnost da se očekuje izmjena predmetnog nacionalnog zakonodavstva ne utječe na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku ako iz informacija koje su u njemu navedene proizlazi da je odgovor Suda na postavljena pitanja odlučujući za ishod glavnog postupka²⁸.

31. U ovom predmetu, smatram da iz elemenata podnesenih Sudu nije jasno vidljivo da zatraženo tumačenje prava Unije nije uopće povezano s predmetom glavnog postupka ili da je istaknuti problem hipotetske naravi.

32. Naime, suprotno tvrdnjama portugalske vlade, spor koji je pokrenut pred sudom koji je uputio zahtjev ne odnosi se na samu neovisnost sudaca, s obzirom na to da se na načelo te neovisnosti poziva samo kao na pravni razlog kako bi se dobilo poništenje navodno nezakonitih upravnih akata na temelju kojih su smanjene plaće osoba koje zastupa ASJP, kao i povrat iznosa koji su nezakonito oduzeti od njihovih plaća u skladu sa Zakonom br. 75/2014.

33. Osim toga, budući da na dan kad je podnesen zahtjev za prethodnu odluku Zakonom br. 159-A/2015, kojim je izmijenjen Zakon br. 75/2014, nisu u potpunosti ukinuta osporavana smanjenja, ni za prošlost ni za neposrednu budućnost²⁹ čini se da je sud koji je uputio zahtjev na taj dan i dalje imao obvezu odlučivati o predmetu te tužbe, pri čemu taj sud smatra mogućim da se predmetnim nacionalnim propisom povrijedilo pravo Unije i da je stoga bilo potrebno da Sud odgovori na prethodno pitanje.

23 Vidjeti osobito presude od 8. prosinca 2016., *Eurosaneamientos i dr.* (C-532/15 i C-538/15, EU:C:2016:932, t. 28.) i od 21. prosinca 2016., *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, EU:C:2016:978, t. 36.).

24 Vidjeti osobito presudu od 26. veljače 2015., *Matei* (C-143/13, EU:C:2015:127, t. 38.) i rješenje od 3. ožujka 2016., *Euro Bank* (C-537/15, neobjavljeno, EU:C:2016:143, t. 32.).

25 Vidjeti osobito rješenje predsjednika Suda od 10. veljače 2015., *Liivimaa Lihaveis* (C-175/13, neobjavljeno, EU:C:2015:80, t. 17. do 21.).

26 Vidjeti osobito presude od 24. listopada 2013., *Stoilov i Ko* (C-180/12, EU:C:2013:693, t. 44. do 48.) i od 3. srpnja 2014., *Da Silva* (C-189/13, neobjavljena, EU:C:2014:2043, t. 34. do 37.).

27 Vidjeti osobito presude od 9. prosinca 2010., *Fluxys* (C-241/09, EU:C:2010:753, t. 32. do 34.) i od 27. lipnja 2013., *Di Donna* (C-492/11, EU:C:2013:428, t. 27. do 32.); i rješenje od 3. ožujka 2016., *Euro Bank* (C-537/15, neobjavljeno, EU:C:2016:143, t. 34. do 36.).

28 Vidjeti presudu od 12. siječnja 2010., *Petersen* (C-341/08, EU:C:2010:4, t. 28. i 29.).

29 Podsjećam na to da je zahtjev za prethodnu odluku zaprimljen 5. veljače 2016. i da je točno da je Zakon br. 159-A/2015 stupio na snagu 1. siječnja 2016., ali da njegovi učinci nisu retroaktivni i da su najprije bili samo djelomični (povrat smanjenja u prvotno stanje iznosilo je redom 40 % za plaće isplaćene od 1. siječnja 2016., 60 % za plaće isplaćene od 1. travnja 2016. i 80 % za plaće isplaćene od 1. srpnja 2016.), a zatim su postali potpuni tek od 1. listopada 2016. (vidjeti točke 7. i 8. te 26. i 27. ovog mišljenja). Gubitak prihoda koji navode osobe koje zastupa tužitelj u glavnom postupku stoga nije bio u potpunosti nadoknađen na dan kad je pred Sudom pokrenut postupak.

34. S obzirom na sva ta razmatranja, smatram da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

B. Nadležnost Suda

35. U prilog njegovoj tužbi u glavnom postupku, tužitelj u glavnom postupku tvrdi da su pobijani upravni akti nezakoniti jer nacionalni propis koji se njima provodi, odnosno Zakon br. 75/2014, nije u skladu s pravom Unije jer se protivi „načelu neovisnosti sudaca” koje, prema mišljenju te stranke, istovremeno proizlazi iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i iz članka 47. Povelje. Sud koji je uputio zahtjev ne primjenjuje taj zajednički pristup navedenim odredbama samo u tekstu prethodnog pitanja, nego i u obrazloženju na kojem se ono temelji.

36. Radi odlučivanja o prigovorima nenadležnosti koje su istaknule portugalska vlada i Komisija, smatram da članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a treba analizirati neovisno od članka 47. Povelje jer smatram da se kriteriji za primjenjivost tih odredbi i stoga mogućnost Suda da ih tumači razlikuju.

1. Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a

37. U svojim pisanim i usmenim očitovanjima, portugalska vlada i Komisija nisu izričito navele razloge iz kojih bi moglo biti da Sud, prema njihovu mišljenju, nije nadležan odlučivati o tumačenju članka 19. UEU-a, razmatranog zasebno. Naime, iznijele su dugačku argumentaciju u prilog tvrdnji da nacionalni propis u glavnom predmetu nije provedbena mjera prava Unije u smislu članka 51. Povelje, iz čega proizlazi da ne treba tumačiti članak 47. Povelje, te mi se čini da su predložile da se slično rasuđivanje primijeni na članak 19. UEU-a³⁰.

38. Međutim, smatram da se taj argument ne može proširiti ni po analogiji primijeniti u tom pogledu, s obzirom na poseban tekst članka 19. UEU-a, koji se razlikuje od sadržaja članka 51. stavka 1. Povelje, na koji ću se kasnije vratiti³¹, ali u pogledu kojeg sada podsjećam na to da se njime područje primjene Povelje ograničava na mjere koje države članice poduzimaju u svrhu provedbe odredbi prava Unije.

39. Ni na koji način ne dovodeći u pitanje analizu merituma, kojom će se definirati sadržaj i doseg članka 19. UEU-a³², u ovoj fazi valja utvrditi ima li Sud u ovom slučaju nadležnost tumačiti navedeni članak zbog eventualne primjenjivosti, u kontekstu kao što je onaj u glavnom predmetu, odredbi i, konkretnije, njegova stavka 1. drugog podstavka, na koji se odnosi prethodno pitanje.

40. U skladu s navedenim drugim podstavkom, „[d]ržave članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije”³³. Smatram da je taj potonji element, koji je svojstven toj odredbi, odlučujući kako bi se ocijenilo može li Sud odlučivati o tumačenju te odredbe u ovom predmetu.

30 Portugalska je vlada iz sudske prakse o članku 51. Povelje zaključila da je Sud očito nenadležan odlučivati o tumačenju članka 19. UEU-a i članka 47. Povelje. U pogledu Komisije, ona je nenadležnost Suda da odgovori na prethodno pitanje s obzirom na članak 19. UEU-a temeljila uglavnom na činjenici da sud koji je uputio zahtjev nije dovoljno obrazložio svoju odluku kojom se upućuje prethodno pitanje u pogledu povezanosti koja može postojati između prava Unije i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog na glavni postupak (prigovor koji se, prema mojem mišljenju, više odnosi na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, koji je ispitan u točki 18. i sljedećim točkama ovog mišljenja).

31 Vidjeti točku 43. i sljedeće točke ovog mišljenja.

32 Pri čemu najprije treba pojasniti da ću zagovarati tumačenje članka 19. UEU-a koje je suprotno tvrdnji ASJP-a (vidjeti točku 57. i sljedeće točke ovog mišljenja).

33 Moje isticanje.

41. Učinkovita pravna zaštita, koja podrazumijeva pristup odgovarajućim pravnim lijekovima, na koju pojedinci moraju imati pravo na temelju navedenog podstavka, prema mojem mišljenju, zahtijeva se od država članica kad nacionalni sudovi svoju sudsku aktivnost mogu izvršavati u okviru područja obuhvaćenih pravom Unije, odnosno kao europski sudovi. Međutim, smatram da takav može biti slučaj sudaca na koje se odnosi propis u glavnom postupku jer se od njih može tražiti da odlučuju u sporovima koji su obuhvaćeni područjem primjene prava Unije i u kojima se mora zajamčiti mogućnost upotrebe takvih pravnih lijekova.

42. Prema mojem mišljenju, to je utvrđenje dovoljno kako bi se smatralo da je Sud u ovom predmetu nadležan tumačiti članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a. Tu nadležnost sada treba dokazati u pogledu zatraženog tumačenja članka 47. Povelje jer kriteriji za primjenu tog potonjeg instrumenta nisu jednako određeni kao kriteriji za navedeni članak 19., iako jedni i drugi kriteriji mogu imati jednak konkretan rezultat.

2. Članak 47. Povelje

43. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, temeljna prava koja se jamče u pravnom sustavu Unije, među kojima je „pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje” određeno člankom 47. Povelje, primjenjuju se na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih³⁴. Stoga se člankom 51. stavkom 1. Povelje predviđa da se njezine odredbe odnose na države članice samo „kada provode pravo Unije”, u skladu sa sudskom praksom Suda o tom pojmu³⁵. Člankom 6. stavkom 1. UEU-a, kojim se Povelji pridaje obvezujući učinak, kao i člankom 51. stavkom 2. te Povelje, pojašnjava se da se odredbama Povelje ni na koji način ne proširuju nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima. Prema tome, kad pravna situacija ne ulazi u područje primjene prava Unije, Sud nije nadležan o njoj odlučivati te eventualno prizivane odredbe Povelje ne mogu same po sebi biti temelj takve nadležnosti³⁶.

44. U ovom predmetu, portugalska vlada i Komisija tvrde da nisu ispunjeni uvjeti na temelju kojih se može zaključiti da je Portugalska Republika pri donošenju i primjeni mjera predviđenih člankom 2. Zakona br. 75/2014 provodila pravo Unije, u smislu članka 51. Povelje, i da je Sud stoga očito nenadležan tumačiti članak 47. Povelje.

³⁴ U presudi od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 17. do 23.), Sud je konkretno presudio da, s obzirom na to da se „[t]emeljna prava zajamčena Poveljom moraju poštovati kad nacionalna pravila potpadaju u područje primjene prava Unije, ne mogu postojati situacije koje su tako obuhvaćene pravom Unije, a da se ne primjenjuju navedena temeljna prava. Primjena prava Unije uključuje primjenu temeljnih prava zajamčenih Poveljom” (točka 21.). Vidjeti i presudu od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund (C-682/15), EU:C:2017:373, t. 49.

³⁵ Sud pojašnjava da pojam „provedba prava Unije”, u smislu članka 51. Povelje, nameće postojanje određenog stupnja povezanosti između akta prava Unije i predmetne nacionalne mjere, koji nadilazi sličnost obuhvaćenih područja ili neizravne učinke jednog područja na drugo. U tom pogledu, potrebno je, uz druge elemente, provjeriti ima li nacionalni propis u pitanju za cilj provedbu odredbe prava Unije, narav tog propisa i ima li propis ciljeve različite od onih koji su obuhvaćeni pravom Unije, čak i ako može neizravno utjecati na potonje, te također postoje li specifični propisi Unije u tom području ili takvi koji bi mogli utjecati na njega (vidjeti osobito presude od 10. srpnja 2014., Julián Hernández i dr., C-198/13, EU:C:2014:2055, t. 34. i sljedeće točke, i od 6. listopada 2016., Paoletti i dr., C-218/15, EU:C:2016:748, t. 14. i sljedeće točke).

³⁶ Vidjeti, osobito, presudu od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C 243/15, EU:C:2016:838, t. 51. i sljedeće točke) kao i rješenja od 14. travnja 2016., Târșia (C 328/15, neobjavljeno, EU:C:2016:273, t. 23. do 24.) i od 13. prosinca 2016., Semeraro (C 484/16, neobjavljeno, EU:C:2016:952, t. 43.).

45. Podsjećam na to da se Sud proglasio očito nenadležnim odgovoriti o meritumu prethodnih zahtjeva za prethodnu odluku koje su također podnijeli portugalski sudovi jer odluka kojom se upućuje prethodno pitanje nije sadržavala nijedan konkretan element na temelju kojeg bi se moglo smatrati da je cilj nacionalnih mjera u tim predmetima, koje su slične mjerama primjenjivima u ovom glavnom postupku³⁷, bila provedba prava Unije u smislu navedenog članka 51.³⁸ Ipak, za razliku od tih drugih predmeta, navodna nenadležnost Suda ovdje nije jasno vidljiva jer je sud koji je uputio zahtjev dostavio preciznije, iako relativno sažete, informacije o postojanju takve provedbe u ovom slučaju.

46. Naime, sud koji je uputio zahtjev navodi da su mjere smanjenja plaća, poput onih koje su predviđene u članku 2. Zakona br. 75/2014, opravdane zahtjevima konsolidacije proračuna te je sastavio popis akata prava Unije o stanju prekomjernog deficita Portugalske države i financijskoj pomoći koju je ta država primila³⁹. Međutim, nije jednostavno utvrditi razloge iz kojih taj sud smatra da između mjera u glavnom postupku i bilo koje odredbe prava Unije postoji izravna povezanost jer je navedeni sud u tom pogledu iznio malo informacija⁴⁰.

47. Stoga, u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje nije pojašnjeno koji je bio normativni okvir, s obzirom na odredbe prava Unije koje su tada bile primjenjive, kojim su bile obuhvaćene sporne nacionalne mjere. Konkretno, u toj odluci nije jasno naznačena razlika, koju je na raspravi naglasila portugalska vlada, između, s jedne strane, faze u kojoj su se na Portugalsku državu primjenjivala pravila prava Unije povezana s ispravljanjem prekomjernog deficita i, s druge strane, faze u kojoj se primjenjivao sustav obveza koje su proizašle iz toga što je Unija dodijelila financijsku pomoć.

48. Međutim, kao što je nezavisni odvjetnik Y. Bot istaknuo u predmetu koji se također odnosi na mjere proračunske štednje koje je država članica donijela u okviru obveza koje je preuzela prema Europskoj zajednici, kako bi se utvrdilo jesu li odredbe Povelje primjenjive s obzirom na članak 51. te Povelje⁴¹, valja uzeti u obzir ne samo tekst predmetnih nacionalnih odredbi, nego i sadržaj akata prava Unije u kojima se nalaze navedene obveze. U tom je pogledu prema mojem mišljenju pravilno dodao da nije važno to što se tim aktima ostavlja predmetnoj državi manevarski prostor kako bi odlučila koje su najbolje mjere da bi ispunila navedene obveze, dok su ciljevi relevantnih odredbi dostatno detaljni i precizni kako bi bili poseban pravni propis Unije u tom području⁴², za razliku od pukih preporuka državama članicama čiji se javni deficit smatra prekomjernim koje je donijelo Vijeće na temelju članka 126. UFEU-a.

37 Odnosno zakonske odredbe kojima se uvodi smanjenje plaća u javnom sektoru radi smanjenja portugalskih javnih rashoda.

38 Vidjeti rješenja od 7. ožujka 2013., Sindicato dos Bancários do Norte i dr. (C-128/12, neobjavljeno, EU:C:2013:149, t. 12.); od 26. lipnja 2014., Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036, t. 19. i sljedeće točke) i od 21. listopada 2014., Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327, t. 14.).

39 Taj popis sadržava većinu akata navedenih u točki 4. ovog mišljenja.

40 Sud koji je uputio zahtjev navodi „Izvešće o državnom proračunu za 2011.”, koji je sastavilo Ministarstvo financija i javne uprave, a u kojem se upućuje na Odluku 2010/288 Vijeća Europske unije, bez pojašnjenja je li taj element uzet u obzir pri izradi Zakona br. 75/2014 u glavnom postupku.

41 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Florescu i dr. (C-258/14, EU:C:2016:995, t. 61. i sljedeće točke).

42 U navedenom se predmetu, među ostalim, radilo o Memorandumu o razumijevanju sklopljenom 23. lipnja 2009. između Rumunjske i Europske zajednice i o Odluci Vijeća 2009/459/EZ od 6. svibnja 2009. o pružanju srednjoročne financijske pomoći Zajednici Rumunjskoj (SL 2009., L 150, str. 8.).

49. U ovom predmetu, za opisivanje istaknute povezanosti između Zakona br. 75/2014 i prava Unije, sud koji je uputio zahtjev ne poziva se na elemente teksta navedenog zakona. Taj se sud ne poziva učinkovito ni na jedan akt prava Unije, za razliku od obrazloženja nacrtu zakona na kojem se temelji Zakon br. 75/2014, u kojem je uspostavljena povezanost s obvezama koje proizlaze iz prava Unije u pogledu proračuna⁴³.

50. Suprotno tome, taj sud, kao i ASJP, oslanja se, među ostalima, na sporazum o ekonomskoj i financijskoj prilagodbi koji je Portugalska država sklopila u svibnju 2011.⁴⁴ i, posljednje, na Provedbenu odluku Vijeća 2012/409 od 10. srpnja 2012. o dodjeli financijske pomoći Unije Portugalu i na Preporuku Vijeća od 18. lipnja 2013. za otklanjanje stanja prekomjernog vladinog deficita u Portugalu.

51. U tom pogledu, podsjećam na to da je preporuka koju donesu institucije Unije po svojoj naravi akt koji nije obvezujuć, za razliku od odluke⁴⁵. Osim toga, kao i portugalska vlada⁴⁶ i Komisija, smatram da gore navedenom preporukom, koja se osobito temelji na članku 126. stavku 7. UFEU-a, nisu određeni dostatno konkretni i precizni ciljevi kako bi se smatralo da je Portugalska država na temelju nje provela zahtjeve prava Unije, u smislu članka 51. Povelje.

52. Što se tiče Provedbene odluke 2012/409, na koju se poziva sud koji je uputio zahtjev, ističem da je zamijenjena Provedbenom odlukom Vijeća 2014/234 od 23. travnja 2014. koja se stoga primjenjivala *ratione temporis* kad su donesene sporne mjere na temelju Zakona br. 75/2014 koji je donesen 12. rujna 2014. Člankom 1. potonje odluke izmijenjena je Provedbena odluka 2011/344, kojom su prvotno predviđeni uvjeti dodjele financijske pomoći Unije Portugalskoj Republici⁴⁷, kao dopuna Uredbi br. 407/2010. Međutim, iz stavka 2. navedenog članka proizlazi da je Portugalska država tijekom 2014. trebala, „u skladu sa odredbama iz Memoranduma o razumijevanju”, donijeti posebne, a ne samo općenite mjere⁴⁸, koje se, među ostalim, sastoje od toga da, u okviru „konsolidacijske strategije za 2015.”, „Vlada tijekom 2014. sastavlja jedinstvenu ljestvicu plaća s ciljem njezine provedbe u 2015. te

43 U obrazloženju koje je prethodilo nacrtu Zakona br. 239/XII istaknuto je da Portugalska Republika zbog svoje pripadnosti Uniji i europodručju mora poštovati obvezujuće uvjete u pogledu proračuna, koji su sadržani u UFEU-u, u memorandumu i uredbama kojima se provodi Pakt o stabilnosti i rastu te u Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju unutar Ekonomske i monetarne unije. U njemu je također navedeno da su moguće financijske sankcije protiv država članica koje premaše referentna ograničenja proračunskog deficita. Osim toga, sadržava i program ekonomske prilagodbe sklopljen s Komisijom, ESB-om i MMF-om. Dodaje se da je, s obzirom na to da se proračunskom disciplinom, koja je nametnuta trajnim i stalnim obvezama koje Portugal obvezuju u okviru pripadnosti Europskoj uniji i jedinstvenoj valuti, zahtijeva da se ograniči rashod za plaće u javnim upravama, kao središnji element državnih rashoda, predmet navedenog nacrtu zakona ponovno uspostaviti postotke i ograničenja smanjenja plaća koji su bili na snazi od 2011. i pritom utvrditi da će se u potpunosti vratiti u prvotno stanje u fazama, u skladu s raspoloživosti proračuna (vidjeti str. 1. do 4.).

44 Pojašnjavam da je tim prvim memorandumom, koji je zatim više puta mijenjan, kao što je navedeno u očitovanju Komisije, bio predviđen trogodišnji program koji je trebao trajati „do sredine 2014.” (vidjeti uvodnu izjavu 2. Provedbene odluke Vijeća 2011/344).

45 U skladu s člankom 288. četvrtim i petim stavcima UFEU-a.

46 Ta vlada, među ostalim, upućuje na presudu br. 574 od 14. kolovoza 2014. koju je u tom smislu donio Tribunal Constitucional (Ustavni sud, Portugal). Međutim, potonji sud ističe da određene konkretne mjere mogu proizaći iz provedbenih odluka Vijeća u okviru programa ekonomske i financijske pomoći Unije Portugalskoj državi.

47 U skladu sa stavkom 1. navedenog članka 1., financijska pomoć bila je dostupna Portugalskoj državi u trajanju od tri godine i šest tjedana, počevši od prvog dana nakon stupanja na snagu Provedbene odluke 2011/344. Od isteka programa ekonomske prilagodbe, nad tom se državom provodi nadzor nakon završetka programa, kao što je Komisija napomenula na raspravi (u tom pogledu vidjeti 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 Valja razlikovati te mjere koje se posebno nalažu jednoj državi članici od proračunskih ograničenja koja općenito snose države članice, a posebno one koje su dio europodručja, osobito na temelju uredbi u pogledu Pakta o stabilnosti i rastu (vidjeti među ostalim uvodne izjave 1. do 5. i članak 1. Uredbe Vijeća (EU) br. 1177/2011 od 8. studenoga 2011. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita, SL 2011., L 306, str. 33. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 9., str. 114.)).

racionalizacije i usklađenosti politike plaća za sve profile u javnom sektoru”⁴⁹. Ta se analiza ne može dovesti u pitanje time što je država članica svakako raspolagala marginom prosudbe pri izvršavanju svojih ovlasti u pogledu proračuna kako bi odredila konkretne ekonomske korektivne mjere koje je smatrala najprikladnijima za ostvarivanje tako postavljenih preciznih ciljeva⁵⁰.

53. Iako mogu postojati ozbiljne sumnje jer odluka kojom se upućuje prethodno pitanje u tom pogledu sadržava ograničeno pojašnjenje, sklon sam smatrati da su mjerama smanjenja plaća u javnom sektoru koje su predviđene člankom 2. Zakona br. 75/2014 u glavnom postupku, provedene odredbe prava Unije, u smislu članka 51. Povelje i da je Sud stoga nadležan odgovoriti na zahtjev za prethodnu odluku i u dijelu koji se odnosi na članak 47. Povelje.

C. Meritum

1. Predmet prethodnog pitanja

54. U prilog svojim navodima, ASJP tvrdi da se pravni status sudaca ne smije miješati sa statutarnim propisom koji se odnosi općenito na javne dužnosnike čija bi situacija mogla biti neizvjesna. Pozivajući se, među ostalim⁵¹, na Europsku povelju o statusu sudaca⁵² donesenu u okviru Vijeća Europe, ASJP tvrdi da je na temelju stabilnosti plaća sudaca i njihova određivanja na prikladnoj razini kako bi se suče zaštitilo od miješanja čiji je cilj utjecati na njihove odluke moguće osigurati poštovanje osobito načela neovisnosti i nepristranosti, koja su jamstva sudske aktivnosti. ASJP tvrdi da se načelu neovisnosti sudaca, osobito na financijskom planu, koje proizlazi iz članka 19. UEU-a i članka 47. Povelje, protive akti o smanjenju plaća koje su jednostrano donijele izvršne i zakonodavne vlasti države članice, kao što su oni u glavnom postupku.

55. U istom smislu, odlukom kojom se upućuje prethodno pitanje u biti se Sud poziva da utvrdi postoji li opće načelo prava Unije prema kojem su tijela država članica dužna poštovati neovisnost nacionalnih sudaca i, konkretnije, s obzirom na okolnosti glavnog postupka, zadržati plaću tih sudaca na postojanoj razini koja je dostatna kako bi mogli slobodno izvršavati svoju dužnost.

49 Vidjeti članak 3. stavak 8. točku (h) podtočke i. i ii. Provedbene odluke 2011/344 kako je izmijenjena člankom 1. Provedbene odluke 2014/234 i uvodnom izjavom 11. četvrtom alinejom potonje odluke, u kojoj je navedeno da „[m]noge ključne reforme u javnoj upravi podupiru preispitivanje javnih rashoda i strategiju konsolidacije za 2014.”, koje među ostalim obuhvaćaju „reviziju ljestvice plaća i sastavljanje jedinstvene ljestvice dodataka na plaću”.

50 Smatram da Portugalska država donošenjem Zakona br. 75/2014 nije „preuzela samostalnu inicijativu koja nije ograničena na izvršavanje margine prosudbe koja je dopuštena i određena pravom Unije”, kao što tvrdi Komisija, nego je djelovala tako da je poštovala posebne ekonomske obveze koje je preuzela kako bi mogla primiti financijsku pomoć koja joj je dodijeljena.

51 ASJP također upućuje na dva izvješća o ocjeni europskih pravosudnih sustava koje je izradila Europska komisija za ocjenu učinkovitosti pravosuđa Vijeća Europe (CEPEJ) i koja su dostupna na sljedećoj internetskoj adresi: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp.

52 Europskom poveljom o statusu sudaca, donesenom od 8. do 10. srpnja 1998., u njezinu članku 6., naslovljenom „Plaće, socijalna zaštita”, određuje se:

„6.1. Sudac ili sutkinja stručnim izvršavanjem sudačke dužnosti ostvaruje pravo na plaću čija se razina određuje tako da ih se zaštiti od pritiska čiji je cilj utjecati na sadržaj njihovih odluka i, općenitije, na njihovo vođenje postupaka, čime bi se tako utjecalo na njihovu neovisnost i nepristranost.

6.2. Plaće mogu ovisiti o radnom stažu, naravi dužnosti koje su sucu ili sutkinji raspoređene na stručno izvršavanje ili pak o važnosti dužnosti koje su mu/joj dodijeljene, koji se ocjenjuju u transparentnim uvjetima. [...]”

U obrazloženju koje slijedi odredbe navedene povelje navedene su korisne informacije o njezinu sadržaju (dokument dostupan na sljedećoj internetskoj adresi:

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

56. Sud koji je uputio zahtjev smatra da takvo načelo i takve posljedice proizlaze iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i iz članka 47. Povelje⁵³, odredbi koje Sud treba protumačiti, prema mojem mišljenju zasebno⁵⁴, ako će se smatrati nadležnim za odlučivanje o tim dvama aspektima⁵⁵. Kao i portugalska vlada i Komisija, ne slažem se, iz razloga koje ću iznijeti u nastavku, s mišljenjem koje je sud koji je uputio zahtjev izrazio u pogledu merituma.

2. Tumačenje članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a

57. U potporu toj tvrdnji prema kojoj je člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a određeno opće načelo prava Unije o neovisnosti sudaca i kojem se protive nacionalne mjere u glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev i ASJP navode da su, s funkcionalnog stajališta, suci u državama članicama jednako tako europski suci jer, najprije, osiguravaju učinkovitu pravnu zaštitu pravâ koja proizlaze iz pravnog poretka Unije, osobito na temelju te odredbe.

58. Točno je da se člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a predviđa da „[d]ržave članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje *učinkovite pravne zaštite* u područjima obuhvaćenima pravom Unije”⁵⁶ i da suci nacionalnih sudova nadležni za takve pravne lijekove pridonose navedenoj zaštiti. Ipak, tumačenje teksta te odredbe zahtijeva analizu s obzirom na kontekst kojim je obuhvaćena.

59. U tom pogledu, ističem da je članak 19. UEU-a sadržan u glavi III. tog Ugovora, naslovljenoj „Odredbe o institucijama”, koja sadržava niz općih normi kojima se utvrđuju uvjeti u kojima svaka institucija Unije, a osobito Sud Europske unije, na koji se odnosi navedeni članak 19., mora djelovati u okviru ovlasti koje su joj dodijeljene.

60. Usto, s obzirom na odredbe stavaka 1. do 3. članka 19. UEU-a, razmatrane zajedno, čini mi se da je gore navedeni pojam „učinkovita pravna zaštita” osmišljen u uskoj vezi s izvršavanjem funkcija Suda Europske unije, čiji su sastav i ovlasti predmet tih triju stavaka. Konkretno, prvim se podstavkom stavka 1. tog instituciji, koja obuhvaća Sud i Opći sud, dodjeljuje zadaća osiguravanja poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ⁵⁷, pri čemu je pojašnjeno da postoje odstupanja od „pravila o općoj nadležnosti” određenog u tom podstavku⁵⁸.

61. Iz sudske prakse proizlazi da je svrha drugog podstavka tog istog stavka 1. ponovno potvrditi obvezu koju države članice imaju da „predvide sustav pravnih lijekova i postupaka koji osiguravaju poštovanje temeljnog prava na učinkovitu sudsku zaštitu”⁵⁹. Stoga se navedeni drugi podstavak ne odnosi izravno na nacionalne suce, nego se njime jamči da u državama članicama postoje mogućnosti

53 Podsjećam na to da se, osim navedenih članaka, prethodnim pitanjem navodi „sudska praksa Suda” iz koje također proizlazi načelo neovisnosti sudaca, ali da u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje nije navedena nijedna odluka Suda u tom smislu.

54 Iako nije moguće isključiti da iz određenih razmatranja o članku 47. Povelje mogu proizaći korisna pojašnjenja u pogledu tumačenja članka 19. UEU-a i obrnuto (vidjeti osobito mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2, t. 38. i. 67.).

55 I naravno pod uvjetom da se zahtjev za prethodnu odluku proglasi dopuštenim.

56 Moje isticanje.

57 U članku 19. stavku 2. UEU-a opisan je sastav tog Suda i status njegovih članova, dok su njegovim stavkom 3. određena područja njegove nadležnosti s obzirom na različite vrste postupaka koji se pred njim mogu pokrenuti.

58 Vidjeti osobito presudu od 19. srpnja 2016., *H/Vijeće i Komisija* (C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 39. i 40.), u pogledu odstupanja koja postoje u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike.

59 Vidjeti osobito presude od 3. listopada 2013., *Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 100. i 101.) i od 28. travnja 2015., *T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija* (C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 49. i 50.).

za podnošenje pravnih lijekova kako bi svaki pojedinac mogao ostvariti takvu zaštitu u svim područjima u kojima se primjenjuje pravo Unije. Taj je zahtjev povezan s činjenicom da sudski nadzor poštovanja pravnog poretka Europske unije ne osiguravaju samo sudovi Unije, nego se taj nadzor provodi i u suradnji s nacionalnim sudovima, u skladu s dvama podstavcima navedenog stavka⁶⁰.

62. Sud je pojasnio da takva obveza također proizlazi iz članka 47. Povelje kad je riječ o mjerama koje donose države članice provodeći pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje⁶¹. Naime, prvim stavkom tog članka 47. izričito se predviđa pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u uvjetima koji su navedeni u tom članku, za svakoga čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni. Iako ne želim već sada odlučiti o tumačenju tog potonjeg članka i o njegovim eventualnim posljedicama s obzirom na podatke iz glavnog postupka⁶², ističem da se svrha i sadržaj navedenog članka 47. znatno razlikuju od onih članka 19. UEU-a.

63. Što se tiče potonjeg članka, Sud je presudio da je na unutarnjim pravnim poretcima svake države članice da, poštujući zahtjeve, među ostalim, iz drugog podstavka navedenog članka 19., odrede nadležne sudove i detaljno urede postupke povodom pravnih lijekova kojima je cilj osigurati zaštitu prava pojedinaca koja proizlaze iz prava Unije⁶³. Čini mi se da je predmet tog podstavka, kojim se državama članicama predviđa obveza da uspostave pravne lijekove kojima će se moći djelotvorno zaštititi navedena prava, prije svega postupovne naravi.

64. S obzirom na te elemente, smatram, kao i portugalska vlada⁶⁴, da se pojam „učinkovite pravne zaštite” u smislu članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a ne smije miješati s „načelom neovisnosti sudaca” koje je u prethodnom pitanju navedeno kao da navodno proizlazi iz te odredbe⁶⁵.

65. Nadalje, čini mi se da je razlika koja postoji između prava na učinkovitu pravnu zaštitu, koje pojedincima država članica mora biti na raspolaganju putem prikladnih pravnih lijekova, i prava na suđenje pred sucima koji odlučuju potpuno neovisno, koje je također priznato navedenim pojedincima, očita s obzirom na naslov i tekst članka 47. Povelje, kojima se ta dva prava razlikuju⁶⁶. Razlika je također jasno utvrđena u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁶⁷ jer je u njezinu članku 13. predviđeno „[p]ravo na djelotvoran pravni lijek” pred nacionalnim sudom, dok je u njezinu članku 6.⁶⁸ navedeno „[p]ravo na pošteno suđenje”, koje među ostalim uključuje da „svatko ima pravo na to da neovisni [...] sud ispita njegov slučaj”, iako između tih dvaju članaka očito postoje materijalne veze⁶⁹. Na te ću se elemente vratiti u okviru tumačenja članka 47. Povelje⁷⁰.

60 Vidjeti osobito mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:21, t. 34., 116. i 121.); presude od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 90. i 99.), i od 28. travnja 2015., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 45.) i rješenje od 24. siječnja 2017., Beul/Parlament i Vijeće (C-53/16 P, neobjavljeno, EU:C:2017:66, t. 18. i 19.).

61 Vidjeti presudu od 28. travnja 2015., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 50.). Vidjeti i presudu od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund (C-682/15), EU:C:2017:373, t. 44.

62 U tom pogledu vidjeti točku 69. i sljedeće točke ovog mišljenja.

63 Vidjeti osobito presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 102. i sljedeće točke).

64 Komisija u svojem pisanom ni usmenom očitovanju nije jasno zauzela podredno stajalište o tome kako treba tumačiti članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a.

65 Portugalska vlada pravilno ističe da načelo učinkovite pravne zaštite, kojim se nastoji jamčiti da svako pravo ili zakonom zaštićeni interes odgovara prikladnom postupovnom sredstvu kako bi ga se zaštitilo pred sudovima, ima sasvim drugu perspektivu od one načela neovisnosti sudaca, kojim se jamči nepristranost sudskog tijela u odnosu na izvansudska i nezakonita uplitanja u odvijanje sudskog postupka.

66 U naslovu članka 47. Povelje, [p]ravo na djelotvoran pravni lijek”, koje je predmet prvog stavka tog članka, razlikuje se od „[prava] na pošteno suđenje”, koje uključuje pravo na „neovisni [...] sud”, kao što je predviđeno u njezinu drugom stavku. Vidjeti u tom smislu također presudu od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 54. i sljedeće točke).

67 Konvencija potpisana u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLP).

68 Napominjem da ista razlika postoji u Ustavu Portugalske Republike s obzirom na to da je „[p]ristup pravu i učinkovitoj pravnoj zaštiti” predmet njegova članka 20., dok je neovisnost sudova predviđena u njegovu članku 203. (navedeno u bilješci 14. ovog mišljenja).

69 Vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 26. listopada 2000., Kudła/Poljska, ECLI:CE:ECHR:2000:1026UD003021096, t. 150. do 156.

70 Vidjeti točku 69. i sljedeće točke ovog mišljenja.

66. Međutim, obveza država članica da predvide sustav „pravnih lijekova” koja je navedena u članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a prema mojem je mišljenju povezana samo s pravom na „učinkovitu pravnu zaštitu”, kao što proizlazi iz teksta te odredbe, a ne s pravom na pošteno suđenje pred neovisnim sudom, čiji je sadržaj znatno različit.

67. Prema tome, smatram da navedeni drugi podstavak treba tumačiti na način da ne sadržava opće načelo prava Unije prema kojem bi trebalo zajamčiti neovisnost sudaca na svim sudovima država članica.

68. Podredno, ako bi Sud presudio da načelo neovisnosti sudaca proizlazi izravno iz zahtjeva za učinkovitu pravnu zaštitu iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, kao što tvrdi sud koji je uputio zahtjev, smatram da se, u svakom slučaju, ni ta odredba, ni to načelo⁷¹ ne mogu shvatiti kao da im se protive nacionalne mjere smanjenja plaća, kao što su one koje pobija tužitelj u glavnom postupku, jer se one uopće ne odnose posebno na suce, nego, naprotiv, imaju opći doseg⁷², s obzirom na to da se primjenjuju na široku skupinu osoba zaposlenih u javnoj službi⁷³.

3. Tumačenje članka 47. Povelje

69. Sud koji je uputio zahtjev, kao i ASJP, tvrdi da, na temelju članka 47. Povelje, sudovi država članica moraju neovisno i nepristrano provoditi učinkovitu pravnu zaštitu nad pravima koja su građanima dodijeljena pravnim poretkom Unije i da bi se jednostranim smanjenjem plaća o kojem je riječ u glavnom postupku možda povrijedila neovisnost predmetnih sudaca.

70. U tom pogledu, podsjećam, kao što je nedavno naveo nezavisni odvjetnik M. Wathelet⁷⁴, da naslov⁷⁵ i tekst članka 47. Povelje upućuju na to da se tim člankom priznaje, s jedne strane, pravo na djelotvoran pravni lijek, koje je također navedeno u članku 13. EKLJP-a, i, s druge strane, pravo na pošteno suđenje koje uključuje pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu, koje je određeno u članku 6. stavku 1. EKLJP-a.

71 U pogledu konkretnih posljedica načela neovisnosti sudaca u ovom predmetu, vidjeti također točku 77. i sljedeće točke ovog mišljenja.

72 Suprotno tome, činjenica da su te mjere bile samo privremene (pri čemu podsjećam na to da je Zakon br. 75/2014 proizvodio učinke od listopada 2014. i da je, na temelju Zakona br. 159-A/2015, sporno smanjenje plaća u potpunosti ukinuto od 1. listopada 2016.), kao što tvrdi portugalska vlada, ne čini mi se odlučujuća jer bi se eventualna povreda općeg načela prava Unije, čak i privremena, protivila tom pravu, iako bi težina takve povrede bila očito manja nego u slučaju trajne povrede.

73 Vidjeti dugi popis osoba, uključujući, među ostalim, suce na sudovima opće nadležnosti i državne odvjetnike, koji je naveden u članku 2. stavku 9. točkama (a) („predsjednik Republike”) do (t) („rezervno osoblje, osoblje u prijevremenoj mirovini ili osoblje na čekanju [...]”) Zakona br. 75/2014, pri čemu je taj stavak naveden u točki 6. ovog mišljenja.

74 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, t. 34. i sljedeće točke). Vidjeti i presudu od 16. svibnja 2017., *Berlioz Investment Fund* (C-682/15), EU:C:2017:373, t. 54.

75 Odnosno, „Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje”.

71. Budući da je sadržaj tog članka 47. izravno nadahnut tim odredbama EKLJP-a⁷⁶, u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, valja ga tumačiti ne samo s obzirom na Objašnjenja koja se odnose na Povelju, nego i s obzirom na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP)⁷⁷, tako da prava zajamčena navedenim člankom 47. u načelu imaju jednako značenje i opseg primjene kao i prava iz EKLJP-a, pri čemu to pravilo ipak ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu. Otpočetak⁷⁸ je istaknuto da se člankom 47. Povelje upravo nudi zaštita čije je materijalno područje primjene šire od onog odgovarajućih članaka EKLJP-a⁷⁹.

72. S obzirom na sudsku praksu o EKLJP-u i njegovim protokolima⁸⁰, čini mi se da je „načelo neovisnosti sudaca”, na koje se odnosi ovaj zahtjev za prethodnu odluku, više obuhvaćeno „pravo[m] [svakoga] da [...] neovisni i nepristrani sud [...] ispita njegov slučaj”, kao što proizlazi iz drugog stavka članka 47. Povelje⁸¹, nego „pravo[m] na djelotvoran pravni lijek pred sudom”, kao što je predviđeno prvim stavkom tog članka⁸².

73. Naime, taj sud kao i ASJP tvrde da bi se načelu neovisnosti sudaca mogle „protiv[iti] mjere smanjenja plaća koje se primjenjuju na suce u Portugalu, s obzirom na to da su ih jednostrano i trajno nametnule druge ustavne vlasti/tijela”⁸³.

76 U skladu s Objašnjenjima koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17. i sljedeće stranice) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.), „[p]rvi se stavak [članka 47. Povelje] temelji na članku 13. EKLJP-a”, a njegov „[d]rugi stavak odgovara članku 6. stavku 1. EKLJP-a” (vidjeti odjeljak „Objašnjenje članka 47.”, prvi i treći odlomak).

77 Činjenica da se, kad situacija o kojoj je riječ ulazi u područje primjene prava Unije, treba referirati samo na članak 47. Povelje (vidjeti presudu od 16. svibnja 2017., *Berlio Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, t. 54. i navedenu sudsku praksu) ne isključuje mogućnost tumačenja tog članka s obzirom na sudsku praksu ESLJP-a. Vidjeti, osobito, presudu od 15. veljače 2016. N. (C 601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 45. i sljedeće točke) kao i primjere iz sudske prakse koje G. Lebrun u djelu „De l'utilité de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne”, », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2016., br. 106., osobito str. 439.–445.

78 Vidjeti Objašnjenja koja se odnose na Povelju, odjeljak „Objašnjenje članka 47.”, drugi i četvrti stavak, kao i odjeljak „Objašnjenje članka 52.”, u kojem su „članak 47. stavci 2. i 3.” navedeni među „[člancima] čije je značenje jednako značenju odgovarajućih članaka EKLJP-a, no čiji je opseg primjene širi”.

79 U svojem mišljenju u predmetu *Berlio Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, t. 37.), nezavisni odvjetnik M. Wathelet naglašava da „članak 47. Povelje ima šire područje primjene *ratione materiae*. S jedne strane, primjenjuje se kad su „prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni” (bez obzira na to jesu li navedeni u Povelji), dok članak 13. EKLJP-a zahtijeva povredu „prava i slobod[a] koje su priznate u [EKLJP-u]”. S druge strane, članak 6. stavak 1. EKLJP-a ograničava pravo na pošteno suđenje na sporove u vezi s pravima i obvezama građanske naravi ili osnovanošću optužbe u kaznenim stvarima. Takvo se ograničenje ne nalazi u članku 47. drugom stavku Povelje” (vidjeti također točku 61. i sljedeće točke navedenog mišljenja).

80 U objašnjenjima koja se odnose na Povelju, odjeljku „Objašnjenje članka 52.”, pojašnjuje se da, u stavku 3. tog članka 52., „[u]pućivanje na EKLJP obuhvaća i Konvenciju i protokole uz nju. Značenje i područje primjene zajamčenih prava utvrđeni su ne samo tekстом tih instrumenata nego i sudskom praksom [ESLJP-a] i Suda Europske unije. Namjena posljednje rečenice stavka [3.] jest dopustiti Uniji da jamči širu zaštitu. U svakom slučaju, razina zaštite koju pruža Povelja nikad ne smije biti niža od one koju jamči EKLJP”.

81 Pojašnjavam da se pravo na pošteno suđenje u smislu članka 47. Povelje primjenjuje i u upravnim sporovima, kao što je slučaj u glavnom postupku (vidjeti osobito *Dutheil de la Rochère*, J., „Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne”, *Jurisclasseur Europe*, svezak 160., 2010., t.87.). Što se tiče sporova u pogledu sudaca s obzirom na članak 6. stavak 1. EKLJP-a, vidjeti presudu ESLJP-a od 23. lipnja 2016., *Baka/Mađarska* (ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, t. 102. i sljedeće točke).

82 U pogledu „prava na djelotvoran pravni lijek” u smislu članka 13. EKLJP-a, vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 26. listopada 2000., *Kudła/Poljska*, ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, t. 157.

83 Vidjeti tekst prethodnog pitanja i očitovanja ASJP-a, u kojem je istaknuto da su izvršne i zakonodavne vlasti odlučile o spornim smanjenjima te da su ih naložile a da pritom nisu uzele u obzir činjenicu da plaća sudaca pridonosi njihovoj funkcionalnoj neovisnosti. Suprotno tome, nije osporavano da su osobe koje zastupa tužitelj u glavnom postupku mogle učinkovito podnijeti pravne lijekove koji su im na raspolaganju u Portugalu, pri čemu podsjećam da je sud koji je uputio zahtjev Supremo Tribunal Administrativo (Vrhovni upravni sud).

74. Međutim, ESLJP je više puta presudio da se na temelju jamstva u pogledu „neovisnog suda”, u smislu članka 6. stavka 1. EKLJP-a⁸⁴, zahtijeva da suci nisu neovisni samo na statutarnoj razini⁸⁵, nego i pri izvršavanju svojih dužnosti. Taj pojam uključuje dimenziju unutar sudske vlasti⁸⁶ koja nije relevantna za ovaj predmet i dimenziju izvan te vlasti, prema kojoj suci moraju moći raditi, a da na njih ne utječu stranke u sporu⁸⁷ ili druge državne vlasti⁸⁸, što je, prema mojem mišljenju, jedini aspekt na koji se pozvao ASJP. Ističem da je Sud primijenio sličan pristup kad je definirao kriterije na temelju kojih je moguće utvrditi neovisnost nacionalnog suda⁸⁹.

75. Konkretnije, što se tiče neovisnosti članova suda s obzirom na njihovu plaću, ESLJP već je potvrdio povezanost između tih dvaju elemenata, pri čemu je presudio da „činjenica da država sucima ne isplaćuje pravovremeno plaću nije u skladu s potrebom da se zajamči da ti suci mogu neovisno i nepristrano izvršavati svoju sudačku dužnost, zaštićeni od svih vanjskih pritisaka čiji je cilj utjecati na njihove odluke i ponašanje” te je u tom kontekstu istaknuo da je „pitanje neovisnosti sudaca osobito osjetljivo”⁹⁰.

76. Ta je analiza potkrijepljena raznim pravnim instrumentima Vijeća Europe, kojima su izražene takve zabrinutosti. Naime, u članku 6. Europske povelje o statusu sudaca određuje se, bez obvezujućeg učinka, da se razina plaće sudaca treba odrediti tako da ih se ne izlaže riziku pritisaka koji bi mogli utjecati na njihovu neovisnost, čak i ako se ta razina može razlikovati od jednog suca do drugog, ovisno o objektivnim čimbenicima, kao što su stručne dužnosti koje obavljaju⁹¹. Usto, u preporukama Odbora ministara⁹² bilo je predloženo, s jedne strane, da „[p]laća sudaca bude razmjerna njihovoj ulozi i odgovornostima te na dovoljnoj razini kako bi bili zaštićeni od svih vanjskih pritisaka čiji je cilj utjecati na njihove odluke” i, s druge strane, da se „[u]vedu posebne zakonske odredbe kako bi se spriječilo smanjenje plaća koje bi se odnosilo posebno na suce”⁹³.

77. S obzirom na te elemente, smatram da pravo svakoga da neovisni sud ispita njegov slučaj, u smislu članka 47. Povelje, obuhvaća potrebu da se neovisnost članova tog suda zajamči tako da im se, s obzirom na odgovornosti koje snose, isplaćuje dovoljno visoka i stabilna plaća kako bi ih se zaštitilo od toga da eventualna vanjska miješanja ili pritisci naruše neutralnost sudskih odluka koje trebaju donijeti.

84 Točno je da su uvjeti za neovisnost i nepristranost nacionalnih sudova međusobno povezani i ponekad se zajedno ispituju (vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 21. lipnja 2016., Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal, ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, t. 74.), međutim, ti su pojmovi i dalje različiti, zbog čega ću, s obzirom na okolnosti glavnog postupka, svoje očitovanje ograničiti na prvi pojam.

85 Među ostalim, uzimaju se u obzir način imenovanja članova suda, trajanje mandata ili zabrana razrješenja (vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 18. srpnja 2013., Maktouf i Damjanović/Bosna i Hercegovina, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, t. 49.).

86 Tim se prvim dijelom zahtijeva da svaki sudac bude zaštićen od uputa i pritisaka koji dolaze iz same sudbene vlasti, a osobito od kolega kojima je u upravnom ili hijerarhijskom smislu podređen (vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 6. listopada 2011., Agrokompleks/Ukrajina, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, t. 137.).

87 Vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 18. srpnja 2013. Maktouf i Damjanović/Bosna i Hercegovina (ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, t. 49.).

88 Vidjeti osobito, što se tiče zakonodavne vlasti, presudu ESLJP-a od 3. rujna 2013., M. C. i dr./Italija (ECLI:CE:ECHR:2013:0903JUD000537611, t. 59.), i, što se tiče izvršne vlasti, presudu ESLJP-a od 21. lipnja 2016., Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal (ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, t. 70. i 75.).

89 Vidjeti osobito presudu od 16. veljače 2017., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, t. 37. i sljedeće točke te navedenu sudsku praksu).

90 Presuda ESLJP-a od 26. travnja 2016., Zoubko i dr./Ukrajina (ECLI:CE:ECHR:2006:0426JUD000395504, t. 67. i 68.), u pogledu navodne povrede članka 1. Protokola br. 1 koji je priložen EKLJP-u, prema kojem „svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva”.

91 Odredbe navedene u bilješci 52. ovog mišljenja.

92 Vidjeti Preporuku br. R(94)12 Odbora ministara državama članicama o „neovisnosti, učinkovitosti i ulozi sudaca”, koja je donesena 13. listopada 1994., načelo III. stavak 1. točka (b) i Preporuku CM/Rec(2010)12, naslovljenu „Suci: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti”, koju je 17. studenoga 2010. donio Odbor ministara Vijeća Europe i njezin prilog, t. 53. do 55.

93 U pogledu tog potonjeg dijela, vidjeti također Mišljenje br. 1 (2001.) Savjetodavnog vijeća europskih sudaca (CCJE) od 23. studenoga 2001. upućeno Odboru ministara Vijeća Europe o standardima u pogledu neovisnosti i zabrane razrješenja sudaca, t. 62.

78. Međutim, iako iznos plaće sudaca treba odgovarati važnosti javnih funkcija koje obavljaju, taj iznos ipak ne bi smio biti odvojen od ekonomske i socijalne stvarnosti, a osobito od razine životnog standarda u državi u kojoj zainteresirane osobe obavljaju svoju stručnu aktivnost⁹⁴. Osim toga, razumna stabilnost njihova prihoda podrazumijeva, prema mojem mišljenju, da se ti prihodi s vremenom ne mijenjaju na način koji bi ugrozio neovisnost prosudbe, ali ne i da se ne smiju mijenjati.

79. Konkretnije, u situaciji velike gospodarske krize, poput one u razdoblju koje je prethodilo donošenju nacionalnih mjera u glavnom postupku⁹⁵, načelo neovisnosti sudaca ne može se shvatiti kao da se njime onemogućuje izmjena plaće tih sudaca, iako takva mjera očito mora ostati u razumnim granicama kako bi se izbjeglo da ti suci postanu osjetljivi na pritiske koji bi se na njih mogli izvršavati. Naime, kao što tvrdi portugalska vlada, valja pronaći pravednu ravnotežu između općeg interesa zajednice i pojedinačnog interesa sudaca, koji su dužni osigurati poštovanje prava koja su priznata pojedincima.

80. Usto, kao što sam već istaknuo⁹⁶, kao i portugalska vlada⁹⁷ i Komisija, sporne mjere smanjenja nisu se odnosile samo na suce, nego i na velik broj osoba zaposlenih u javnoj službi. Budući da se sporne mjere nisu ni na koji način isključivo ili posebno odnosile na suce, ne može se smatrati da su „druge ustavne vlasti/tijela”, na koje se upućuje u prethodnom pitanju, željele destabilizirati zaposlene u pravosuđu, tim manje što su i sami predstavnici izvršnih i zakonodavnih vlasti bili predmet istih mjera štednje na temelju članka 2. Zakona br. 75/2014.

81. Prema tome, smatram da članak 47. Povelje treba tumačiti na način da mu se ne protivi donošenje nacionalnih mjera, kao što su one osporavane u glavnom postupku, jer njima nije povrijeđeno načelo neovisnosti sudaca koje taj članak sadržava.

82. Obrnuto bi tumačenje u praksi imalo posljedicu, koja bi prema mojem mišljenju bila loša, da bi se državama članicama uskratila mogućnost da u teškoj gospodarskoj krizi uvedu potrebnu prilagodbu iznosa plaća osoba koje su dio javne službe u širokom smislu, ako se ta prilagodba ne odnosi samo na suce i nije neproporcionalna.

V. Zaključak

83. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Supremo Tribunal Administrativo (Vrhovni upravni sud, Portugal) odgovori kako slijedi:

Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da im se ne protive mjere općenitog smanjenja plaća u javnoj upravi kojima podliježu suci na temelju nacionalnog propisa kao što je onaj u glavnom postupku.

⁹⁴ Usto, u skladu s „Izvješćem o neovisnosti pravosudnog sustava, Dio I.: neovisnost sudaca” Europske komisije za demokraciju putem prava Vijeća Europe (Venecijanska komisija) od 16. ožujka 2010., „[r]azinu plaće treba odrediti s obzirom na socijalnu situaciju u predmetnoj zemlji” (točka 46.).

⁹⁵ U tom pogledu, portugalska vlada ističe da je donošenje spornih mjera predstavljalo fundamentalan izbor nadležnih tijela Portugalske države, koji je bio opravdan ciljevima uklanjanja prekomjernog proračunskog deficita i činjenicom da je ta država morala poštovati međunarodne obveze koje su proizašle iz financijske pomoći koju je primila na temelju odredbi Unije.

⁹⁶ Vidjeti točku 68. i bilješku 73. ovog mišljenja.

⁹⁷ Ta je vlada istaknula da je cilj osporavanih mjera, s jedne strane, bio konačno zajamčiti opći interes zajednice, kako ga je definirala Portugalska država kao zakonodavac u skladu s nacionalnim Ustavom, i, s druge strane, na pošten i uravnotežen način raspodijeliti teret nametnut tim mjerama, koji snose svi dužnosnici državnih tijela, zaposlenici javne uprave i drugi državni službenici.