Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
EVGENI TANCHEV
27 päivänä kesäkuuta 2019[1]

Yhdistetyt asiat C-585/18, C-624/18 ja C-625/18

A. K. (C-585/18)
vastaan
Krajowa Rada Sądownictwa
sekä
CP (C-624/18) ja
DO (C-625/18)
vastaan
Sąd Najwyższy (C-624/18 ja C-625/18),
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajowąn
osallistuessa asioiden käsittelyyn

(Ennakkoratkaisupyyntö – Sąd Najwyższy (ylin tuomioistuin, Puola))

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 267 artikla – Oikeusvaltioperiaate – SEU 2 artikla – SEU 19 artiklan 1 kohta – Tehokkaan oikeussuojan periaate – Tuomioistuinten riippumattomuuden periaate – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 47 ja 51 artikla – Kansalliset toimenpiteet, joilla perustetaan ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaosto – Kansalliset toimenpiteet, joilla muutetaan kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenten nimitystapaa – Unionin oikeuden ensisijaisuus – Mahdollisuus jättää soveltamatta unionin oikeuden vastaista kansallista lainsäädäntöä

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

I Johdanto

1. Käsiteltävänä olevat asiat, samoin kuin ratkaisuehdotuksissani komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18) ja komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18) käsittelemäni ongelmat,[2] liittyvät vuonna 2017 hyväksytyillä toimenpiteillä toteutettuun Puolan lainkäyttöjärjestelmän uudistukseen, josta komissio on antanut SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisen perustellun ehdotuksen oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa[3] ja johon on kohdistunut huomattavaa kansainvälistä arvostelua.[4]

2. Kyse on osittain unionin oikeuteen perustuvista vaatimuksista, joita tuomareiden eläkeiän alentamista koskevien Puolan toimenpiteiden kohteena olevat tuomarit ovat esittäneet Sąd Najwyższyn (ylin tuomioistuin, Puola) työ- ja sosiaalivakuutusasioiden jaostossa. Unionin tuomioistuin totesi 24.6.2019 antamassaan tuomiossa komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18)[5] näiden toimenpiteiden olevan vastoin SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisia Puolan velvoitteita, koska ne ovat ristiriidassa unionin oikeudessa suojattujen tuomareiden erottamattomuuden ja tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteiden kanssa.

3. Vaikka tällaisten asioiden käsittely on jäsenvaltion lain mukaan annettu hiljattain perustetun Sąd Najwyższyn kurinpitojaoston tehtäväksi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, tarjoaako kurinpitojaosto unionin oikeuden mukaiset riittävät riippumattomuuden takeet tällaisten vaatimusten käsittelyyn. Tältä osin on huomattava, että niiden tuomareiden ryhmän, jotka Puolan tasavallan presidentti voi nimittää kurinpitojaoston jäseniksi, valitsee Krajowa Rada Sądownictwa (kansallinen tuomarineuvosto) eli elin, jonka tehtävänä on valvoa tuomioistuinten riippumattomuutta Puolassa. Kansallisen tuomarineuvoston riippumattomuus on kuitenkin puolestaan joutunut epäilyksenalaiseksi Puolan lainsäädännön vuoksi, kun sillä on muutettu sen tuomarijäsenten nimitystapaa. Sen kokoonpano on nyt ensisijaisesti lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan määrittämä.

2 Käsiteltävien asioiden lisäksi unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu useita muita Puolan lainkäyttöjärjestelmän uudistukseen liittyviä asioita, kuten ennakkoratkaisupyyntöjä Puolan ylimmältä tuomioistuimelta (C-522/18, C-537/18 ja C-668/18), Puolan ylimmältä hallintotuomioistuimelta (C-824/18) ja Puolan alemmilta oikeusasteilta (C-558/18, C-563/18 ja C-623/18) ja kaksi komission Puolaa vastaan nostamaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta (C-619/18 ja C-192/18). Selvyyden vuoksi totean, että tähän mennessä unionin tuomioistuimen käsittelemät asiat, jotka liittyvät Puolan lainkäyttöjärjestelmän uudistukseen, ovat koskeneet seuraavia kysymyksiä: 1) ylimmän tuomioistuimen tuomareiden eläkeiän alentamista ja Puolan tasavallan presidentille annettua toimivaltaa jatkaa ylimmän tuomioistuimen tuomareiden aktiivista lainkäyttötehtävää (ks. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), C-619/18, EU:C:2019:531 ja julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus, EU:C:2019:325); 2) väitettyä sukupuoleen perustuvaa syrjintää sen seurauksena, että yleisten tuomioistuinten tuomareiden, ylimmän tuomioistuimen tuomareiden ja syyttäjien eläkeikää on alennettu naisille ja miehille säädettyyn eri eläkeikään, samalla kun oikeusministerille on annettu mahdollisuus jatkaa yleisten tuomioistuinten tuomareiden aktiivista lainkäyttötehtävää (ks. julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus), C-192/18, EU:C:2019:529), ja 3) tuomareiden kurinpitojärjestelmä (ks. julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus Miasto Łowicz ym., C-558/18 ja C-563/18, joka esitetään 24.9.2019).

3 COM(2017) 835 final, 20.12.2017 (jäljempänä komission perusteltu ehdotus). Tässä perustellussa ehdotuksessa komissio vastusti erityisesti seuraavia toimenpiteitä: 1) Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annetun lain, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 11.5.2017 annettu laki (Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. 2017, järjestysnumero 1139; sellaisena kuin se on muutettuna); 2) yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 12.7.2017 annettu laki (Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. 2017, järjestysnumero 1452; sellaisena kuin se on muutettuna); 3) ylimmästä tuomioistuimesta 8.12.2017 annettu laki (Ustawa o Sądzie Najwyższym; Dz. U. 2018, järjestysnumero 5; sellaisena kuin se on muutettuna) ja 4) kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 8.12.2017 annettu laki (Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. 2018, järjestysnumero 3; sellaisena kuin se on muutettuna). Käsiteltävissä asioissa on kyse kahdesta viimeksi mainitusta toimenpiteestä.

4 Ks. esim. Council of Europe European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (Euroopan neuvoston Demokratiaa oikeusteitse -komissio (Venetsian komissio)), Opinion No 904/2017 of 11 December 2017 on the Draft Act amending the Law on the National Council of the Judiciary, on the Draft Law amending the Law on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Law on the system of Ordinary Courts, CDL-AD/2017)031 (jäljempänä Venetsian komission lausunto nro 904/2017); United Nations Human Rights Council (YK:n ihmisoikeusneuvosto), Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on his mission to Poland, 5.4.2018, A/HRC/38/38/Add.1 (jäljempänä YK:n vuonna 2018 antama raportti Puolasta); Organisation for Security and Co-Operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (Etyjin demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto), Final Opinion on Draft Amendments to the Act on the National Council of the Judiciary and Certain Other Acts of Poland, 5.5.2017, JUD-POL/305/2017-Final (jäljempänä OECD:n vuonna 2017 antama lopullinen lausunto Puolasta) ja Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland (as of 26 September 2017), 13.11.2017, JUD-POL/315/2017.

5 EU:C:2019:531.

4. Myös kansallisen tuomarineuvoston käyttämään kurinpitojaoston jäsenten valintamenettelyyn liittyy erityisiä huolenaiheita.

5. Unionin tuomioistuimen näissä asioissa ratkaistavana keskeisenä kysymyksenä on siten se, täyttääkö Sąd Najwyższyn kurinpitojaosto unionin oikeuden mukaiset riippumattomuuden vaatimukset, kun otetaan huomioon kansallisen tuomarineuvoston jäsenten nimitystapa ja kurinpitojaoston tuomareiden valinnassa käytetyt keinot.

6. Jos unionin tuomioistuin katsoo, että Sąd Najwyższyn kurinpitojaosto ei täytä näitä vaatimuksia, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lisäksi tietää, onko sillä unionin oikeuden perusteella oikeus jättää soveltamatta jäsenvaltion lain säännöksiä, joiden voidaan katsoa estävän ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta käyttämästä toimivaltaa pääasioissa.

7. Tämän vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta ennen kaikkea kehittämään oikeuskäytäntöään, joka koskee jäsenvaltion velvollisuuksia varmistaa tuomioistuinten riippumattomuus SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan perusteella oikeusvaltioperiaatteen vaalimiseksi unionin oikeusjärjestyksessä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

8. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.”

9. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. – –”

B Puolan oikeus

1. Ylimmän tuomioistuimen tuomareiden eläkeiän alentamista koskevat säännökset

10. Ylimmästä tuomioistuimesta 23.11.2002 annetun lain (ustawa o Sądzie Najwyższym; Dz. U. 2002, nro 240, järjestysnumero 2052; sellaisena kuin se on muutettuna, jäljempänä vuonna 2002 ylimmästä tuomioistuimesta annettu laki) 30 §:n 1 momentin mukaan Sąd Najwyższyn tuomareiden eläkeikä oli 70 vuotta, ellei tuomari toimittanut Sąd Najwyższyn ensimmäiselle presidentille viimeistään kuusi kuukautta ennen kuin hän täytti 70 vuotta ilmoitusta, jossa hän esitti toiveensa jatkaa tehtäviensä hoitamista, ja todistusta terveydentilastaan. Siinä tapauksessa tuomari saattoi kyseisen lain 30 §:n 5 momentin mukaan jatkaa automaattisesti tehtäviensä hoitamista siihen asti, kunnes hän täytti 72 vuotta.

11. Puolan tasavallan presidentti allekirjoitti 20.12.2017 ylimmästä tuomioistuimesta 8.12.2017 annetun lain (ustawa o Sądzie Najwyższym; Dz. U. 2018, järjestysnumero 5; sellaisena kuin se on muutettuna, jäljempänä ylimmästä tuomioistuimesta annettu vuoden 2017 laki), joka tuli voimaan 3.4.2018.

12. Ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain 37 §:n 1–4 momentin mukaan Sąd Najwyższyn tuomareiden on lähtökohtaisesti jäätävä eläkkeelle heidän täyttäessään 65 vuotta, jolleivät he toimita tietyn määräajan kuluessa ilmoitusta, jossa he esittävät toiveensa jatkaa tehtäviensä hoitamista, ja todistusta hyvästä terveydentilastaan ja jollei Puolan tasavallan presidentti anna heille lupaa jatkaa heidän tehtäviensä hoitamista. Näissä säännöksissä vahvistetun menettelyn mukaisesti Puolan tasavallan presidentin on ennen luvan myöntämistä kuultava kansallista tuomarineuvostoa, joka toimittaa hänelle lausunnon. Kyseisen lain 111 §:n 1 momentin mukaan Sąd Najwyższyn tuomareiden, jotka ovat täyttäneet 65 vuotta 3.7.2018 mennessä, oli jäätävä eläkkeelle 4.7.2018, jolleivät he toimittaneet tietyn määräajan kuluessa kyseisiä asiakirjoja ja jollei Puolan tasavallan presidentti antanut heille lupaa 37 §:ssä säädetyn menettelyn mukaisesti.

2. Kurinpitojaostoa koskevat säännökset

13. Ylimmästä tuomioistuimesta annetulla vuoden 2017 lailla muun muassa Sąd Najwyższyyn perustettiin uusi jaosto, josta käytetään nimitystä kurinpitojaosto ja joka muodostettiin kyseisen lain 133 §:n nojalla 3.4.2018.

14. Ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain 20 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kurinpitojaoston ja siihen kuuluvien tuomareiden osalta Sąd Najwyższyn ensimmäisen presidentin oikeuksia, sellaisina kuin ne on määritelty

1) 14 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdassa, 31 §:n 1 momentissa, 35 §.n 2 momentissa, 36 §:n 6 momentissa, 40 §:n 1 ja 4 momentissa ja 51 §:n 7 ja 14 momentissa, käyttää Sąd Najwyższyn presidentti, joka johtaa kurinpitojaoston työskentelyä

2) 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja 55 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä, käyttää Sąd Najwyższyn ensimmäinen presidentti yhteisymmärryksessä Sąd Najwyższyn presidentin kanssa, joka johtaa kurinpitojaoston työskentelyä.”

15. Vuonna 2017 ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 27 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kurinpitojaoston toimivaltaan kuuluvat

1) kurinpitoasiat,

   a) jotka koskevat Sąd Najwyższyn tuomareita

   – –

2) työ- ja sosiaalivakuutusoikeuden alaan kuuluvat asiat, jotka koskevat Sąd Najwyższyn tuomareita

3) asiat, jotka liittyvät Sąd Najwyższyn tuomarin eläkkeelle siirtymiseen.”

16. Ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain 29 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Puolan tasavallan presidentti nimittää Sąd Najwyższyn tuomarit kansallisen tuomarineuvoston ehdotuksesta.”

17. Ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain 79 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Sąd Najwyższyn tuomareita koskevat työ- ja sosiaalivakuutusoikeuden alaan kuuluvat asiat ja Sąd Najwyższyn tuomarin eläkkeelle siirtymiseen liittyvät asiat tutkii

1) ensimmäisessä oikeusasteessa Sąd Najwyższy kokoonpanossa, joka muodostuu yhdestä kurinpitojaoston tuomarista

2) muutoksenhakuasteessa Sąd Najwyższy kokoonpanossa, joka muodostuu kolmesta kurinpitojaoston tuomarista.”

18. Ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain 131 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta 12.4.2018 annetun lain (ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym; Dz. U. 2018, järjestysnumero 847; jäljempänä 12.4.2018 annettu ensimmäinen muutoslaki),[6] joka tuli voimaan 9.5.2018, 1 §:n 14 momentilla, säädetään seuraavaa:

”Tuomarit, jotka hoitavat lain voimaantulopäivänä virkaa Sąd Najwyższyn muissa jaostoissa, voidaan siirtää kurinpitojaostossa oleviin virkoihin. Siihen päivään saakka, jolloin kaikki Sąd Najwyższyn kurinpitojaostoon kuuluvat tuomarit on nimitetty ensimmäisen kerran, tuomari, joka hoitaa virkaa Sąd Najwyższyn jossain toisessa jaostossa, esittää kansalliselle tuomarineuvostolle pyynnön siirtämisestään kurinpitojaostossa olevaan virkaan saatuaan Sąd Najwyższyn ensimmäisen presidentin, kurinpitojaoston työskentelyä johtavan Sąd Najwyższyn presidentin ja sen jaoston puheenjohtajan suostumuksen, jossa kyseisen pyynnön esittänyt tuomari hoitaa virkaa. Puolan tasavallan presidentti nimittää kansallisen tuomarineuvoston ehdotuksesta Sąd Najwyższyn tuomarin kurinpitojaostoon siihen saakka, kunnes kaikki kyseisessä jaostossa olevat virat on täytetty ensimmäisen kerran.”

3. Kansallista tuomarineuvostoa koskevat säännökset

19. Puolan perustuslain 186 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kansallinen tuomarineuvosto valvoo tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta.”

20. Puolan perustuslain 187 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kansallisen tuomarineuvoston kokoonpano on seuraava:

1) Sąd Najwyższyn ensimmäinen presidentti, oikeusministeri, Naczelny Sąd Administracyjnyn [(ylin hallintotuomioistuin)] presidentti ja Puolan tasavallan presidentin nimittämä henkilö

2) 15 jäsentä, jotka valitaan Sąd Najwyższyn, yleisten tuomioistuinten, hallintotuomioistuinten ja sotilastuomioistuinten tuomareiden keskuudesta

3) neljä jäsentä, jotka Sejm [(parlamentin alahuone, Puola)] valitsee jäsentensä keskuudesta, ja kaksi jäsentä, jotka senaatti valitsee senaattorien keskuudesta.

2. Kansallinen tuomarineuvosto valitsee jäsentensä keskuudesta puheenjohtajan ja kaksi varapuheenjohtajaa.

3. Kansalliseen tuomarineuvostoon valittujen jäsenten toimikausi on neljä vuotta.

6 Vuonna 2017 ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 131 §:n aikaisemmassa versiossa säädettiin seuraavaa: ”Niin kauan kuin kaikkia Sąd Najwyższyn kurinpitojaostoon kuuluvia tuomareita ei ole nimitetty, Sąd Najwyższyn muita tuomareita ei voida siirtää kyseisessä jaostossa olevaan virkaan.”

4. Kansalliseen tuomarineuvostoon sovellettava järjestelmä, sen toimiala, sen työtavat ja tapa, jolla sen jäsenet valitaan, määritellään laissa.”

21. Kansallisesta tuomarineuvostosta säädetään kansallisesta tuomarineuvostosta 12.5.2011 annetulla lailla (ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa; Dz. U. 2011, nro 126, järjestysnumero 714; sellaisena kuin se on muutettuna ja konsolidoituna; Dz. U. 2019, järjestysnumero 84; jäljempänä kansallisesta tuomarineuvostosta annettu laki). Tätä lakia muutettiin muun muassa kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 8.12.2017 annetulla lailla (ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. 2018, järjestysnumero 3; sellaisena kuin se on muutettuna, jäljempänä kansallisesta tuomarineuvostosta annettu vuoden 2017 muutoslaki), joka tuli voimaan 17.1.2018.[7]

22. Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun vuoden 2017 muutoslain 1 §:n 1 momentin mukaisesti tällä lailla lisättiin kansallisesta tuomarineuvostosta annettuun lakiin 9a §, jossa säädetään seuraavaa:

”1. Parlamentin alahuone valitsee Sąd Najwyższyn, yleisten tuomioistuinten, hallintotuomioistuinten ja sotilastuomioistuinten tuomareiden keskuudesta 15 neuvoston jäsentä, joiden yhteinen toimikausi on neljä vuotta.

2. Suorittaessaan 1 momentissa tarkoitettua valintaa parlamentin alahuone ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon sen, että neuvostossa on oltava tuomareita erityyppisistä ja -tasoisista tuomioistuimista.

3. Tuomareiden keskuudesta valittujen neuvoston uusien jäsenten yhteinen toimikausi alkaa heidän valintaansa seuraavana päivänä. Neuvoston jäsenet, joiden toimikausi on päättymässä, hoitavat tehtäviään siihen päivään saakka, jolloin neuvoston uusien jäsenten yhteinen toimikausi alkaa.”

23. Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun vuoden 2017 muutoslain 1 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti tällä lailla kumottiin kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain 11 §[8] ja lisättiin kansallisesta tuomarineuvostosta annettuun lakiin 11a–11e §, jotka koskevat kansallisen tuomarineuvoston 15 jäsenen valintamenettelyä.

24. Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain 11a §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ehdokkaita neuvoston jäsenten tehtäviin voi esittää ryhmä, joka muodostuu ainakin 1) 2 000:sta vähintään 18-vuotiasta Puolan tasavallan kansalaista, joilla on täysi oikeustoimikelpoisuus ja täydet kansalaisoikeudet, ja 2) 25 tuomarista, eläkkeelle siirtyneitä tuomareita lukuun ottamatta.”

25. Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain 11d §:ssä säädetään lisäksi seuraavaa:

”1. Parlamentin alahuoneen puhemiehen pyynnöstä parlamentin poliittisten ryhmien on asetettava seitsemän päivän kuluessa ehdokkaat neuvoston jäseniksi.

2. Parlamentin poliittisen ryhmän on asetettava 11a §:ssä säädetyn menettelyn mukaisesti nimetyistä tuomareista korkeintaan yhdeksän ehdokasta neuvoston jäseniksi.

7 Kansallisesta tuomarineuvostosta annettu vuoden 2017 muutoslain 10 §:n mukaisesti tietyt säännökset, kuten kansallista tuomarineuvostosta annetun lain 11a §, tulivat voimaan 3.1.2018.

8 Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain aiemman 11 §:n mukaan 15 tuomarijäsentä valittiin Sąd Najwyższyn tuomareiden (2 jäsentä), hallintotuomioistuinten tuomareiden (2 jäsentä), muutoksenhakutuomioistuinten tuomareiden (2 jäsentä), alueellisten tuomioistuinten ja piirioikeuksien tuomareiden (8 jäsentä) ja sotilastuomioistuinten tuomareiden (1 jäsen) keskuudesta.

3. Jos parlamentin poliittiset ryhmät eivät onnistu asettamaan yhteensä 15:tä ehdokasta, parlamentin alahuoneen puheenjohtajisto asettaa 11a §:ssä säädetyn menettelyn mukaisesti nimettyjen henkilöiden keskuudesta niin monta ehdokasta, että 15 ehdokkaan määrä täyttyy.

4. Toimivaltainen parlamentin alahuoneen valiokunta laatii luettelon ehdokkaista valitsemalla 2 ja 3 momentin mukaisesti asetettujen ehdokkaiden keskuudesta 15 ehdokasta neuvoston jäseniksi kuitenkin niin, että luetteloon on sisällytettävä vähintään yksi parlamentin kunkin poliittisen ryhmän, joka on toiminut 60 päivän kuluessa sen vaalikauden, jonka kuluessa valinta tehdään, ensimmäisestä istunnosta, asettama ehdokas edellyttäen, että ryhmä on asettanut kyseisen ehdokkaan 2 momentissa tarkoitetun menettelyn mukaisesti.

5. Parlamentin alahuone valitsee neuvoston jäsenet yhteiseksi neljän vuoden pituiseksi toimikaudeksi seuraavassa parlamentin alahuoneen istunnossa kolmen viidesosan ääntenenemmistöllä edellyttäen, että vähintään puolet lakisääteisestä edustajamäärästä on läsnä, äänestämällä 4 momentissa tarkoitettua ehdokasluetteloa.

6. Jos neuvoston jäseniä ei ole valittu 5 momentissa säädetyn menettelyn mukaisesti, parlamentin alahuone valitsee neuvoston jäsenet ehdottomalla äänten enemmistöllä edellyttäen, että vähintään puolet lakisääteisestä edustajamäärästä on läsnä, äänestämällä 4 momentissa tarkoitettua ehdokasluetteloa. – –”

26. Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun vuoden 2017 muutoslain 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Puolan tasavallan perustuslain 187 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen, tämänhetkisten säännösten nojalla valittujen kansallisen tuomarineuvoston jäsenten toimikausi jatkuu kansallisen tuomarineuvoston uusien jäsenten toimikauden alkamista edeltävään päivään saakka muttei kuitenkaan pidempään kuin päätettävän ajan tämän lain voimaantulopäivästä lukien, jolleivät tehtävät ole lakanneet aikaisemmin toimikauden päättymisen vuoksi.”

27. Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 20.7.2018 annetulla lailla (ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. 2018, järjestysnumero 1443; jäljempänä 20.7.2018 annettu laki) kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain 35 §:ään lisättiin 3 momentti, jossa säädetään seuraavaa:

”1. Kun useat hakijat ovat hakeneet tuomarin tai avustavan tuomarin virkaa, ryhmä laatii suositeltujen ehdokkaiden luettelon.

2. Kun ryhmä vahvistaa hakijoiden järjestyksen luettelossa, se ottaa huomioon ensiksi mainittujen hakijoiden pätevyyden arvioinnin ja tämän lisäksi seuraavat seikat:

1) ammattikokemus, mukaan lukien kokemus lakien soveltamisessa, sekä hakemuslomakkeeseen liitetyt akateeminen tuotanto, esimiesten antamat lausunnot, suositukset, julkaisut ja muut asiakirjat

2) toimivaltaisen tuomioistuimen kollegion lausunto ja toimivaltaisen tuomareiden yleiskokouksen arviointi.

3. Se, ettei 2 momentissa tarkoitettuja asiakirjoja ole esitetty, ei estä laatimasta suositeltujen ehdokkaiden luetteloa.”

28. Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun vuoden 2017 lain 44 §:ssä, johon lisättiin kansallisesta tuomarineuvostosta annetulla muutoslailla 44 §:n 1a momentti ja 20.7.2018 annetulla lailla 44 §:n 1b momentti, säädetään seuraavaa:

”1. Menettelyyn osallistunut henkilö voi nostaa kanteen Sąd Najwyższyssa neuvoston päätöslauselman lainvastaisuuden vuoksi, jollei erillisissä säännöksissä toisin säädetä. – –

1a. Sąd Najwyższyn tuomarin tehtävään nimittämistä koskevissa yksittäisissä asioissa on mahdollista nostaa kanne Naczelny Sąd Administracyjnyssa. Näissä asioissa ei ole mahdollista nostaa kannetta Sąd Najwyższyssa. Naczelny Sąd Administracyjnyssa nostettu kanne ei voi perustua perusteeseen, joka koskee epäasianmukaista arviointia siitä, täyttävätkö hakijat ne kriteerit, jotka on otettava huomioon tehtäessä päätöstä Sąd Najwyższyn tuomarin virkaan nimittämistä koskevan ehdotuksen laatimisesta.

1b. Jos kaikki menettelyyn osallistuneet henkilöt eivät ole riitauttaneet 37 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöslauselmaa Sąd Najwyższyn tuomarin tehtävään nimittämistä koskevissa yksittäisissä asioissa, mainittu päätöslauselma tulee lopulliseksi Sąd Najwyższyn tuomarin virkaan nimittämistä koskevan ehdotuksen laatimisesta tehdyn päätöksen sisältävän osan osalta ja tämän saman tuomioistuimen tuomarin virkaan nimittämistä koskevan ehdotuksen laatimatta jättämisestä tehdyn päätöksen sisältävän osan osalta niiden menettelyyn osallistuneiden henkilöiden osalta, jotka eivät ole nostaneet kannetta. – –”

4. 21.11.2018 annettu laki

29. Puolan tasavallan presidentti allekirjoitti 17.12.2018 ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta 21.11.2018 annetun lain (ustawa o. zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym; Dz. U. 2018, järjestysnumero 2507; jäljempänä 21.11.2018 annettu laki), joka tuli voimaan 1.1.2019. Kyseisen lain 1 §:n mukaan ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain 37 §:n 1a–4 momentti ja 111 §:n 1 momentti kumotaan ja saman lain 37 §:n 1 momenttia muutetaan siten, että ainoastaan Sąd Najwyższyn tuomareiden, jotka ovat aloittaneet kyseisen tuomioistuimen tuomarin virassa 21.11.2018 annetun lain voimaantulopäivän jälkeen, on jäätävä eläkkeelle 65 vuoden iässä, kun taas Sąd Najwyższyn tuomareihin, jotka ovat aloittaneet virassa ennen kyseistä päivää, sovelletaan ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2002 lain 30 §:n säännöksiä.

30. Kyseisen 21.11.2018 annetun lain 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tämän lain voimaantulopäivästä alkaen jokainen Sąd Najwyższyn tai Naczelny Sąd Administracyjnyn tuomari, joka on siirretty eläkkeelle [ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain] 37 §:n 1–4 momentin tai 111 §:n 1 tai 1a momentin nojalla, saa palata tehtäviinsä, joita hän hoiti [ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain] voimaantulopäivänä. Hänen tuomarin tehtäviensä hoitamisen Sąd Najwyższyssa tai Naczelny Sąd Administracyjnyssa katsotaan jatkuneen keskeytyksettä.”

31. Kyseisen 21.11.2018 annetun lain 4 §:ssä säädetään lisäksi seuraavaa:

”1. [Ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain] 37 §:n 1 momentin ja 111 §:n 1–1b momentin nojalla aloitetut menettelyt ja näissä asioissa tämän lain voimaantulopäivänä vireillä olevat muutoksenhakumenettelyt päätetään.

2. Menettelyt, joissa vaaditaan toteamaan, että kyseessä on tehtäväänsä Sąd Najwyższyssa tai Naczelny Sąd Administracyjnyssa aktiivisesti hoitavan tuomarin palvelussuhde, jotka koskevat 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tuomareita ja jotka on pantu vireille ja jotka ovat edelleen vireillä tämän lain voimaantulopäivänä, päätetään. – –”

III Tosiseikat, pääasioiden oikeudenkäynnit ja ennakkoratkaisukysymykset

32. Asia C-585/18 koskee Naczelny Sąd Administracyjnyn tuomari A. K:n kansallista tuomarineuvostoa vastaan nostamaa kannetta. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan A. K. oli 3.7.2018 mennessä täyttänyt 65 vuotta ja ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain 37 §:n ja 111 §:n 1 momentin nojalla toimittanut ilmoituksen siitä, että hän jatkaa tehtäviensä hoitamista. Unionin tuomioistuin totesi nämä toimenpiteet unionin oikeuden vastaisiksi 24.6.2019 antamallaan tuomiolla komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus). [9]

33. Ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain 37 §:ssä säädetyn menettelyn mukaisesti kansallinen tuomarineuvosto antoi päätöslauselman, jossa se ilmaisi kielteisen kantansa. A. K. nosti päätöslauselmasta kanteen Sąd Najwyższyn työ- ja sosiaalivakuutusasioiden jaostossa ja vaati sen täytäntöönpanon lykkäämistä. Kanteensa tueksi A. K. vetoaa muun muassa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan, perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY [10] 9 artiklan 1 kohdan rikkomiseen. Viimeksi mainitun yhteydessä A. K. väittää, että häntä on syrjitty iän perusteella.

34. Asiat C-624/18 ja C-625/18 koskevat Sąd Najwyższyn tuomareiden CP:n ja DO:n Sąd Najwyższya vastaan nostamia kanteita. Ennakkoratkaisupyyntöjen mukaan nämä tuomarit olivat 3.7.2018 mennessä täyttäneet 65 vuotta mutta eivät olleet toimittaneet ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain 37 §:n ja 111 §:n 1 momentin mukaista ilmoitusta siitä, että he jatkavat tehtäviensä hoitamista.

35. Saatuaan tietää Puolan tasavallan presidentin todenneen, että heidän on siirryttävä eläkkeelle 4.7.2018 alkaen, CP ja DO nostivat kanteet Sąd Najwyższyn työ- ja sosiaalivakuutusasioiden jaostossa ja vaativat sitä toteamaan, että heidän tehtäviään aktiivisesti hoitavan tuomarin palvelussuhteensa ei ollut muuttunut kyseisestä päivämäärästä lukien eläkkeellä olevan tuomarin palvelussuhteeksi. He hakivat myös väliaikaismääräystä. Näiden vaatimustensa tueksi CP ja DO vetoavat muun muassa direktiivin 2000/78 2 artiklan 1 kohdassa säädetyn ikään perustuvan syrjinnän kiellon [11] loukkaamiseen. Myös tässä CP ja DO riitauttavat toimenpiteitä, joiden unionin tuomioistuin on 24.6.2019 antamassaan tuomiossa komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) [12] todennut olevan ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.

36. Sąd Najwyższyn työ- ja sosiaalivakuutusasioiden jaosto (jäljempänä työ- ja sosiaalivakuutusasioiden jaosto), jonka käsiteltäväksi A. K., CP ja DO (jäljempänä yhdessä kantajat) ovat saattaneet vaatimuksensa, esittää muun muassa seuraavat huomautukset.

9 EU:C:2019:531.

10 EYVL 2000, L 303, s. 16. Direktiivin 2000/78 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän direktiivin mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoon tarkoitetut oikeudelliset ja/tai hallinnolliset menettelyt, mukaan lukien jäsenvaltioiden aiheellisina pitämät sovittelumenettelyt, ovat – myös sen työsuhteen päätyttyä, jossa syrjinnän väitetään tapahtuneen – kaikkien niiden henkilöiden käytettävissä, jotka katsovat tulleensa kohdelluiksi väärin sen vuoksi, että heihin ei ole sovellettu yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.”

11 Direktiivin 2000/78 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Tässä direktiivissä ’yhdenvertaisen kohtelun periaatteella’ tarkoitetaan, ettei minkäänlaista 1 artiklassa tarkoitettuun seikkaan perustuvaa välitöntä tai välillistä syrjintää saa esiintyä.” Kyseisen direktiivin 1 artiklassa viitataan muun muassa ikään perustuvaan syrjintään.

12 EU:C:2019:531.

37. Ennen ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain voimaantuloa työ- ja sosiaalivakuutusasioiden jaosto [13] oli toimivaltainen tutkimaan valitukset kansallisen tuomarineuvoston päätöslauselmista ja Sąd Najwyższyn tuomareiden palvelussuhteita koskevat oikeusriidat ratkaistiin työtuomioistuimissa. Ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain 27 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan nojalla toimivalta näissä asioissa siirrettiin Sąd Najwyższyn kurinpitojaostolle (jäljempänä kurinpitojaosto). [14] Ennakkoratkaisupyyntöpäätösten tekemispäivänä kurinpitojaostoon ei kuitenkaan ollut nimitetty yhtään tuomaria, joten tosiasiallisesti sitä ei ollut olemassa.

38. Asioissa C-624/18 ja C-625/18 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, voiko se tilanteessa, jossa kurinpitojaostoon ei ole nimitetty tuomareita, jättää soveltamatta kansallisia säännöksiä, joissa toimivalta annetaan kurinpitojaostolle, ja todeta olevansa itse toimivaltainen varmistaakseen asianosaisille unionin oikeudessa annettujen oikeuksien tehokkaan suojan ikään perustuvan syrjinnän osalta. [15] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että koska pääasioiden oikeudenkäynneissä ei ole tuomioistuinta, joka voisi taata tehokkaan oikeussuojan, näiden säännösten pitäisi katsoa olevan ristiriidassa perusoikeuskirjan 47 artiklan ja direktiivin 2000/78 9 artiklan 1 kohdan kanssa siltä osin kuin työ- ja sosiaalivakuutusasioiden jaosto suljetaan pois asioiden käsittelystä. Se toteaa myös, että tämä kysymys voi tulla merkityksettömäksi, sillä pääasioiden oikeudenkäyntien aikana Sąd Najwyższyn hiljattain perustettujen jaostojen virkoja on alettu täyttää.

39. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää joka tapauksessa epäselvänä sitä, tarjoaako kurinpitojaoston tuomareiden valintamenettely unionin oikeudessa edellytetyt riittävät riippumattomuuden takeet, kun otetaan huomioon, että Puolan tasavallan presidentin on nimitettävä tuomarit kansallisen tuomarineuvoston ehdotuksesta. [16] Se korostaa, että kansallisesta tuomarineuvostosta annetulla vuoden 2017 muutoslailla otettiin käyttöön kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenten valintamekanismi, jonka mukaan näitä jäseniä eivät valitse enää tuomarit vaan Sejm (Puolan parlamentin alahuone). Tämän seurauksena Puolassa ylimmän tuomioistuimen tuomarit valitsee elin, jonka kokoonpano on ensisijaisesti lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan määrittämä.

40. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, että kansallisen tuomarineuvoston nykyisten jäsenten valinta ei ole avointa, että kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenet eivät edusta koko tuomarikuntaa, että kansallisen tuomarineuvoston toiminta osoittaa Sąd Najwyższyn ja sen tuomareiden riippumattomuuden puolustamiseksi esitettyjen kannanottojen puuttuvan ja että – kuten menettely asiassa C-585/18 osoittaa – kansallisen tuomarineuvoston käytäntönä sen ratkaistessa 65 vuotta täyttäneiden ja tehtävässään jatkamiseen halukkaiden Sąd Najwyższyn tuomareiden hakemuksia on ollut antaa kielteisiä lausuntoja, joissa Puolan tasavallan presidentille ei anneta riittäviä perusteita näkemyksen muodostamiseen kyseessä olevasta hakijasta.

41. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kurinpitojaostoon nimitettyjen tuomareiden valintamenettelystä, että Sąd Najwyższy ei voi osallistua tähän menettelyyn ja että siihen saakka, kunnes kaikki kurinpitojaoston virat on täytetty ensimmäisen kerran, ainoastaan Puolan tasavallan presidentin nimittämät tuomarit voivat toimia kyseisessä jaostossa. Se mainitsee myös, että menettelyn edellytyksiä on muutettu. Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain 35 ja 44 §:n nojalla hakijoille asetettu vaatimus toimittaa tietyt heidän pätevyyttään koskevat asiakirjat osana suositeltuja ehdokkaita koskevan luettelon laatimisprosessia on poistettu ja lakiin on lisätty uusi sääntö, jonka mukaan tilanteessa, jossa kaikki menettelyn osapuolet eivät ole valittaneet Sąd Najwyższyn lainkäyttövirkaan

13 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että ennen ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain voimaantuloa kyseisen jaoston nimenä oli työ- ja sosiaalivakuutusasioiden ja yleisten asioiden jaosto.

14 Asian C-585/18 osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että tämä pätee Naczelny Sąd Administracyjnyn tuomareihin.

15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa 9.3.1978 annettuun tuomioon Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), 19.6.1990 annettuun tuomioon Factortame ym. (C-213/89, EU:C:1990:257) ja 13.3.2007 annettuun tuomioon Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee erityisesti 27.2.2018 annetun tuomion Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117) ja 25.7.2018 annetun tuomion Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

nimittämisestä yksittäistapauksessa annetusta päätöslauselmasta, kansallisen tuomarineuvoston päätöslauselman siitä osasta tulee lopullinen, joka koskee päätöstä antaa esitys Sąd Najwyższyn lainkäyttövirkaan nimittämisestä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että tämä estää näin ollen tehokkaan tuomioistuinvalvonnan. Lisäksi se katsoo, että kansallisen tuomarineuvoston suosittelemat ehdokkaat kurinpitojaostoon käsittävät henkilöitä, jotka ovat riippuvaisia poliittisesta vallasta.

42. Jos unionin tuomioistuin katsoo, että kurinpitojaosto ei täytä unionin oikeudessa tarkoitettuja riippumattomuuden vaatimuksia, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, voiko se jättää soveltamatta kansallisia säännöksiä, joiden mukaan sillä ei ole toimivaltaa asioissa.[17] Asioissa C-624/18 ja C-625/18 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että unionin oikeuden tehokkuuden varmistamiseksi työ- ja sosiaalivakuutusasioiden jaoston yleinen toimivalta syrjintää koskevissa työoikeusriidoissa oikeuttaa sen käsittelemään pääasioiden kanteet, joissa esitetään direktiiviin 2000/78 nojautuvia vaatimuksia ikään perustuvan syrjinnän perusteella.[18]

43. Näissä olosuhteissa Sąd Najwyższy on asiassa C-585/18 päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko SEUT 267 artiklan kolmatta kohtaa, luettuna yhdessä SEU 19 artiklan 1 kohdan, SEU 2 artiklan ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että sellainen tyhjästä luotu jäsenvaltion ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen jaosto, joka on toimivaltainen ottamaan käsiteltäväkseen kanteen nostanutta kansallisen tuomioistuimen tuomaria koskevan asian, jonka kokoonpanossa voi olla ainoastaan sellaisen kansallisen elimen valitsemia tuomareita, jonka tehtävänä on valvoa tuomioistuinten riippumattomuutta (kansallinen tuomarineuvosto), ja joka kokoonpanomallinsa ja toimintatapansa vuoksi ei takaa riippumattomuutta lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta, on unionin oikeudessa tarkoitettu riippumaton tuomioistuin?

2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kielteinen, onko SEUT 267 artiklan kolmatta kohtaa, luettuna yhdessä SEU 19 artiklan 1 kohdan, SEU 2 artiklan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että jäsenvaltion ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen jaoston, joka ei ole toimivaltainen ja joka täyttää unionin oikeudessa tuomioistuimen osalta asetetut vaatimukset ja jossa on nostettu kanne unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvassa asiassa, on jätettävä soveltamatta kansallisen lain säännöksiä, joilla suljetaan pois sen toimivalta tässä samassa asiassa?”

44. Sąd Najwyższy on myös asioissa C-624/18 ja C-625/18 päättänyt lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko perusoikeuskirjan 47 artiklaa, luettuna yhdessä [direktiivin 2000/78] 9 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että jos jäsenvaltion ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetaan vaatimus, jossa vedotaan ikään perustuvan syrjinnän kiellon loukkaamiseen tämän saman tuomioistuimen tuomarin osalta ja samalla tehdään turvaamistoimihakemus, kyseisen tuomioistuimen on – varmistaakseen unionin oikeudesta johtuvien oikeuksien suojelemisen kansallisen oikeuden mukaisella välitoimella – jätettävä soveltamatta kansallisia säännöksiä, joiden mukaan toimivalta asiassa, jossa kanne on nostettu, on kyseisen tuomioistuimen jaostolla, joka ei ole toiminnassa, koska tuomareita, joiden on tarkoitus kuulua sen kokoonpanoon, ei ole nimetty?

2) Nimitettäessä tuomareita, joiden on tarkoitus kuulua sellaisen jaoston kokoonpanoon, joka on kansallisen oikeuden perusteella toimivaltainen ratkaisemaan näin nostetun kanteen, onko SEUT 267 artiklan kolmatta kohtaa, luettuna yhdessä SEU 19 artiklan 1 kohdan, SEU 2 artiklan ja

17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa 9.3.1978 annettuun tuomioon Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49) ja 17.4.2018 annettuun tuomioon Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257).

18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimen viittaa 22.5.2003 annettuun tuomioon Connect Austria (C-462/99, EU:C:2003:297) ja 2.6.2005 annettuun tuomioon Koppensteiner (C-15/04, EU:C:2005:345).

perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että sellainen tyhjästä luotu jäsenvaltion ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen jaosto, joka on toimivaltainen ottamaan käsiteltäväkseen kanteen nostanutta kansallisen tuomioistuimen tuomaria koskevan asian, jonka kokoonpanossa voi olla ainoastaan sellaisen kansallisen elimen valitsemia tuomareita, jonka tehtävänä on valvoa tuomioistuinten riippumattomuutta [(KRS)], ja joka kokoonpanomallinsa ja toimintatapansa vuoksi ei takaa riippumattomuutta lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta, on unionin oikeudessa tarkoitettu riippumaton tuomioistuin?

3) Jos vastaus toiseen kysymykseen on kielteinen, onko SEUT 267 artiklan kolmatta kohtaa, luettuna yhdessä SEU 19 artiklan 1 kohdan ja SEU 2 artiklan sekä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että jäsenvaltion ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen jaoston, joka ei ole toimivaltainen ja joka täyttää unionin oikeudessa tuomioistuimen osalta asetetut vaatimukset ja jossa on nostettu kanne unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvassa asiassa, on jätettävä soveltamatta kansallisen lain säännöksiä, joilla suljetaan pois sen toimivalta tässä samassa asiassa?”

IV Asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa

45. Unionin tuomioistuimen päätöksellä esillä olevat asiat yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

46. Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 26.11.2018 antamallaan määräyksellä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnöt nyt esillä olevien asioiden käsittelemisestä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön (jäljempänä perussääntö) 23 a artiklassa ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa nopeutetussa menettelyssä. [19]

47. Esillä olevissa asioissa esitetyistä ennakkoratkaisukysymyksistä kirjallisia huomautuksia esittivät Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (yleinen syyttäjä, edustajanaan kansallinen syyttäjänvirasto, Puola; jäljempänä yleinen syyttäjä), Latvian tasavalta, Puolan tasavalta, EFTAn valvontaviranomainen ja Euroopan komissio.

48. Latvian tasavaltaa lukuun ottamatta nämä osapuolet sekä kantajat esittivät suulliset huomautuksensa 19.3.2019 pidetyssä istunnossa (jäljempänä istunnon ensimmäinen osa).

49. Istunnon ensimmäisessä osassa yleinen syyttäjä vaati unionin tuomioistuimen presidentin, tuomari Koen Lenaertsin, jäävyydestä esillä olevissa asioissa. Unionin tuomioistuin hylkäsi vaatimuksen varapresidenttinsä johdolla 29.3.2019 tekemällään päätöksellä.

50. Kansallinen tuomarineuvosto, joka ei osallistunut istunnon ensimmäiseen osaan, pyysi toisen istunnon pitämistä. Unionin tuomioistuin päätti 10.4.2019 jatkaa istuntoa käsiteltävissä asioissa erityisesti antaakseen kansalliselle tuomarineuvostolle mahdollisuuden esittää suulliset huomautuksensa.

51. Kansallinen tuomarineuvosto ja Sąd Najwyższy oikeudenkäyntien osapuolina sekä kantajat, yleinen syyttäjä, Puolan tasavalta, EFTAn valvontaviranomainen ja Euroopan komissio esittivät suulliset huomatuksensa 14.5.2019 pidetyssä istunnossa (jäljempänä istunnon toinen osa). [20]

19 A. K. ym. (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2018:977).

20 Istunnon toisessa osassa unionin tuomioistuimen presidentti totesi, että vaikka kurinpitojaosto ei voi käsiteltävissä asioissa osallistua asian käsittelyyn unionin tuomioistuimen työjärjestyksen perusteella, koska se ei ole pääasioiden oikeudenkäyntien asianosainen, kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamista ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, unionin tuomioistuin oli päättänyt hyväksyä asiakirjat, jotka kansallinen tuomarineuvosto oli toimittanut 14.5.2019 kurinpitojaostolta, mukaan lukien erityisesti Sąd Najwyższyn kurinpitojaoston 13.5.2019 antaman päätöslauselman nro 6, joka sisältää kyseisen jaoston kannanoton käsiteltävissä asioissa ja jota käsittelen jäljempänä asian tarkastelussa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 140 ja 141 kohta).

V Yhteenveto asianosaisten ja muiden osapuolten huomautuksista

A Prosessiväitteet

52. Yleinen syyttäjä ja Puola väittävät, että ennakkoratkaisukysymykset on jätettävä tutkimatta, koska ne ovat jääneet vaille kohdetta 21.11.2018 annetun lain vuoksi. Kyseisen lain nojalla pääasioiden oikeudenkäyntien taustalla olevat Puolan lain säännökset on kumottu ja nämä oikeusriidat ovat lakanneet olemasta.[21] Puola korostaa myös, että oikeudenkäynnit ovat Puolan lain mukaan lainvastaisia, koska ne kuuluvat ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain 27 ja 79 §:n mukaan kurinpitojaoston toimivaltaan.

53. Puola ja komissio väittävät vielä, että unionin tuomioistuimen ei ole tarpeen vastata ensimmäiseen kysymykseen asioissa C-624/18 ja C-625/18, koska kurinpitojaostoon on nimitetty tuomarit ja kyseinen jaosto hoitaa nyt lainkäyttötehtäviä.

54. Yleinen syyttäjä ja Puola väittävät myös, että ennakkoratkaisukysymykset on jätettävä tutkimatta, koska pääasioissa kyseessä oleva tilanne ei liity unionin oikeuteen. Yleinen syyttäjä korostaa erityisesti, että SEU 19 artiklan 1 kohdassa ei anneta unionille toimivaltaa valvoa tuomarineuvostojen toimintaa ja että esillä olevat asiat eroavat unionin tuomioistuimen tuomiosta Associação Sindical dos Juízes Portugueses.[22] Yleisen syyttäjän mukaan perusoikeuskirjan 47 artikla ei voi olla perustana Puolaa sitoville normeille, sillä kyseessä oleva ylintä tuomioistuinta ja kansallista tuomarineuvostoa koskeva Puolan lainsäädäntö ei merkitse perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua unionin oikeuden soveltamista. Yleisen syyttäjän mukaan kyseessä on lisäksi ristiriita Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tehdyn pöytäkirjan N:o 30 1 artiklan 1 kohdan kanssa.[23]

55. Kantajat ja Sąd Najwyższy väittävät, että ennakkoratkaisukysymykset ovat edelleen tarpeen, sillä 21.11.2018 annettu laki ei koske ratkaistavana olevia kysymyksiä. Sąd Najwyższy katsoo, että kyseisen lain 4 § ei automaattisesti johda asioiden käsittelyn lopettamiseen ja että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pääasioissa aineellisesti toimivaltainen jaosto.

56. Komissio väittää, että lukuun ottamatta ensimmäistä kysymystä asioissa C-624/18 ja C-625/18 ennakkoratkaisukysymykset ovat tarpeen, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi oikeudenkäynnin aluksi ratkaista kysymyksen siitä, mikä Sąd Najwyższyn jaosto on toimivaltainen ratkaisemaan oikeusriidat. Komissio katsoo, että 21.11.2018 annettu laki ei vaikuta ennakkoratkaisukysymyksiin annettavaan vastaukseen, että Puolan mainitsema oikeuskäytäntö eroaa nyt esillä olevista asioista ja että kansallinen lainsäätäjä ei voi puuttua ennakkoratkaisumekanismiin.

57. Komissio väittää vielä, että pääasioissa kyseessä oleva tilanne, jossa kantajat vetoavat direktiivin 2000/78 mukaisiin oikeuksiin ikään perustuvan syrjinnän perusteella, kuuluu SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettujen unionin oikeuteen kuuluvien alojen piiriin ja että näillä perusteilla myös perusoikeuskirjan 47 artiklaa voidaan soveltaa.

21 Puola viittaa erityisesti 9.12.2010 annettuun tuomioon Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753), 27.6.2013 annettuun tuomioon Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428) ja 3.3.2016 annettuun määräykseen Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143).

22 Tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

23 EUVL 2016, C 202, s. 312 (jäljempänä pöytäkirja N:o 30).

B Asiakysymys

1. Ensimmäinen kysymys asioissa C-624/18 ja C-625/18 ja kurinpitojaoston toimimattomuus käytännössä

58. Puolan mukaan tähän kysymykseen pitäisi vastata kieltävästi. Se katsoo, että kantajien oikeuksia ei ole loukattu ja että se, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kieltäytynyt soveltamasta kansallisia säännöksiä kurinpitojaostolle varatusta toimivallasta, johtaa tilanteeseen, jossa yhdelläkään Sąd Najwyższyn jaostolla ei ole toimivaltaa käsitellä asioita. Se väittää vielä muun muassa, että kantajat eivät voi vedota perusoikeuskirjan 47 artiklaan ja direktiivin 2000/78 9 artiklan 1 kohtaan sellaisen kanteen tueksi, joka on ristiriidassa Puolan perustuslain kanssa.

59. Latvia ja EFTAn valvontaviranomainen ehdottavat, että unionin tuomioistuin vastaa tähän kysymykseen myöntävästi. EFTAn valvontaviranomaisen mukaan silloin, kun tuomioistuin, jolla on yksinomainen toimivalta käsitellä Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen oikeuden soveltamisalaan kuuluva kysymys, ei ole vielä toiminnassa, asian käsittelevää tuomioistuinta ei tosiasiallisesti ole, mikä johtaa oikeussuojan epäämiseen, jolloin ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on unionin oikeuden nojalla velvollisuus jättää kyseiset kansalliset säännökset soveltamatta ja käyttää toimivaltaa varmistaakseen unionin oikeuteen perustuvien vaatimusten ratkaisemisen.[24]

2. Ensimmäinen kysymys asiassa C-585/18 ja toinen kysymys asioissa C-624/18 ja C-625/18 sekä kurinpitojaoston riippumattomuus

60. Kantajat väittävät, että kurinpitojaosto ei täytä tarvittavia edellytyksiä, jotta voidaan taata tehokas oikeussuoja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti ja oikeus riippumattomaan ja puolueettomaan tuomioistuimeen perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti, sillä kansallinen tuomarineuvosto on nimitetty tavalla, joka tekee sen riippuvaiseksi poliittisesta vallasta. Kantajien mukaan kansallisen tuomarineuvoston tuomareiden valinta herättää vakavia epäilyjä näiden tuomareiden riippumattomuudesta, mikä heikentää kansalaisten luottamusta oikeuslaitokseen. He katsovat myös, että riippumattomuuden käsitettä on tulkittava asiayhteyden mukaisesti, jolloin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä, joka koskee SEUT 267 artiklassa tarkoitetun tuomioistuimen riippumattomuutta, ei ole ratkaisevaa merkitystä.

61. Kantajat mainitsevat erityisesti kolme seikkaa, jotka antavat vaikutelman siitä, että kansallinen tuomarineuvosto on riippuvainen poliittisesta vallasta. Ensinnäkin kansallinen tuomarineuvosto on valinnut tuomarit, jotka Puolan tasavallan presidentti voi nimittää kurinpitojaoston jäseniksi, kansallisen tuomarineuvoston aikaisempien jäsenten toimikausien ennenaikaisen päättymisen seurauksena, minkä he katsovat olevan vastoin Puolan perustuslain 187 §:n 3 momenttia, jossa säädetään neljän vuoden toimikaudesta.[25] Toiseksi he korostavat, että sen 15 tuomarijäsentä on parlamentin alahuoneen eikä tuomareiden nimittämiä, mikä on vastoin eurooppalaisia suuntaviivoja[26] ja minkä seurauksena kansallisen tuomarineuvoston 25 jäsenestä 23 edustaa lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa. Kolmanneksi he tuovat esille, että kansallisen tuomarineuvoston uudistus on toteutettu samanaikaisesti kuin Puolan oikeuslaitoksen muut uudistukset, jotka johtivat muun muassa

24 EFTAn valvontaviranomainen viittaa 9.3.1978 annettuun tuomioon Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49) ja 19.6.1990 annettuun tuomioon Factortame ym. (C-213/89, EU:C:1990:257).

25 Kantajat viittaavat tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 12.3.2019 antamaan tuomioon Ástráðsson v. Islanti (CE:ECHR:2019:0312JUD002637418).

26 Kantajat viittaavat erityisesti Euroopan neuvoston ministerikomitean 17.11.2010 antamaan suositukseen CM/Rec(2010)12, Judges: independence, efficiency and responsabilities (jäljempänä vuoden 2010 suositus).

SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn aloittamiseen Puolaa vastaan[27] ja kansallisen tuomarineuvoston jättämiseen Euroopan tuomarineuvostojen verkoston[28] toiminnan ulkopuolelle. Kantajat kritisoivat myös perusteluja, jotka perustuvat muissa jäsenvaltioissa tehtyihin ratkaisuihin, sillä Puolan tilanne on näiden kolmen seikan vuoksi erilainen.

62. Kansallinen tuomarineuvosto väittää, että tosiseikkojen eikä vaikutelmien on ohjattava unionin tuomioistuinta ja että kurinpitojaosto täyttää unionin tuomioistuimen SEUT 267 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä asetetut edellytykset, myös riippumattomuuden edellytykset. Sen mukaan kansallinen tuomarineuvosto ei vaikuta kurinpitojaostoon, sillä näiden kahden elimen välinen mahdollinen yhteys lakkaa, kun kansallinen tuomarineuvosto suosittelee tiettyjä ehdokkaita. Se väittää myös, että kansallista tuomarineuvostoa koskevalla Puolan lainsäädännöllä parannetaan tuomarijäsenten edustavuutta ja annetaan tuomareiden ryhmille mahdollisuus esittää ehdokkaita.

63. Yleinen syyttäjä väittää, että kansallisen tuomarineuvoston jäsenten nimitystapaa ja kurinpitojaoston tuomareiden valintatapaa koskevat muutokset eivät vaaranna Puolan oikeuslaitoksen riippumattomuutta. Yleinen syyttäjä vetoaa muun muassa siihen, että sillä, että parlamentin alahuone nimittää kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäseniä, edistetään useita perustuslaillisia periaatteita samoin kuin demokraattista legitimiteettiä. Yleisen syyttäjän mukaan kansallinen tuomarineuvosto ei ole Puolan perustuslain 173 §:ssä tarkoitettu lainkäyttöelin, minkä vuoksi kansallista tuomarineuvostoa koskevalla Puolan lainsäädännöllä ei vaaranneta tuomioistuinten riippumattomuutta, ja lisäksi lainsäädännöllä taataan kansallisen tuomarineuvoston toiminnan puolueettomuus. Yleinen syyttäjä totesi erityisesti istunnon ensimmäisessä osassa, että kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain 44 §:n 1b momentilla otetaan käyttöön tehokas järjestelmä, jossa hylätyt hakijat voivat hakea muutosta mutta jossa valintamenettelyä avoimiin virkoihin ei kuitenkaan pysäytetä.

64. Yleinen syyttäjä väittää vielä, että Puolassa toteutetut ratkaisut ovat samankaltaisia kuin muissa jäsenvaltioissa toteutetut ratkaisut ja että jäsenvaltioiden keskuudessa ei pitäisi olla kaksoisstandardeja. Yleinen syyttäjä korostaa, että kurinpitojaostolla on laaja kannatus Puolan yhteiskunnassa ja että Puolan laissa on säädetty takeet sen riippumattomuuden turvaamiseksi. Yleinen syyttäjä totesi myös istunnon ensimmäisessä osassa ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain 131 §:n osalta, että Puolan tasavallan presidentti nimittää uudet tuomarit määrätäkseen Sąd Najwyższyn kurinpitojaoston virat täytettäviksi ensimmäisen kerran, koska Sąd Najwyższyn tuomarin nimittäminen liittyy virkaan tietyssä jaostossa, eikä siten ole mahdollista nimittää tuomaria, joka on kyseisen tuomioistuimen jonkin muun jaoston jäsen, jollei tämä tuomari eroa.

65. Latvian mukaan unionin tuomioistuimen pitäisi vastata tähän kysymykseen kieltävästi. Se korostaa, että tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus ei ole itsetarkoitus vaan keino demokratian ja oikeusvaltion turvaamiseksi ja vahvistamiseksi sekä välttämätön ennakkoedellytys oikeudelle oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kuten muun muassa Latvian oikeudessa on tunnustettu.[29]

66. Puola väittää, että SEUT 267 artiklan kolmatta kohtaa, SEU 19 artiklan 1 kohtaa, SEU 2 artiklaa ja perusoikeuskirjan 47 artiklaa on tulkittava siten, että kansallisen tuomioistuimen tuomarin riippumattomuuteen ei millään tavoin vaikuta hänen nimittämisensä kansallisessa menettelyssä, johon osallistuu tuomarineuvosto, jonka perustaminen kuuluu asianomaisen jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan. Puolan mukaan ylimmän tuomioistuimen tuomareiden valintamenettely Puolassa, kurinpitojaosto mukaan luettuna, on SEUT 267 artiklassa tarkoitettua riippumattomuutta koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen.[30] Kuten se korosti istunnon ensimmäisessä ja

27 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 3.

28 Euroopan tuomarineuvostojen verkosto (ENCJ), Position Paper of the Board of the ENCJ on the membership of the KRS of Poland, 16.8.2018, saatavilla osoitteessa http://www.encj.eu/ (jäljempänä ENCJ:n kannanotto). Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 93.

29 Latvia viittaa erityisesti Satversmes tiesan (perustuslakituomioistuin) 18.1.2010 antamaan tuomioon nro 2009-11-01.

30 Puola viittaa erityisesti 17.9.1997 annettuun tuomioon Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413), 21.3.2000 annettuun tuomioon Gabalfrisa ym. (C-110/98–C-147/98, EU:C:2000:145), 13.12.2012 annettuun tuomioon Forposta ja ABC Direct Contact (C-465/11, EU:C:2012:801) ja 31.1.2013 annettuun tuomioon D ja A (C-175/11, EU:C:2013:45).

toisessa osassa, SEUT 267 artiklan mukaisia riippumattomuuden vaatimuksia ei pitäisi tulkita eri tavalla kuin SEU 19 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisia vaatimuksia, ja koska kansallinen tuomarineuvosto ei ole tuomioistuin, tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimukset eivät koske sitä.

67. Puolan mukaan Puolassa tuomarit, myös kurinpitojaoston tuomarit, nimittää Puolan tasavallan presidentti kansallisen tuomarineuvoston ehdotuksesta toistaiseksi. Käyttäessään perustuslakiin perustuvaa oikeuttaan nimittää tuomarit tasavallan presidentti ei ole sidottu kansallisen tuomarineuvoston lausuntoon, ja hän toimii Puolan perustuslain mukaisesti.[31] Tämä menettely ei Puolan mukaan poikkea menettelyistä muissa jäsenvaltioissa ja unionin tuomioistuimissa, joissa oikeuslaitoksen edustajien osallistuminen on rajoitettua, ja se, että tuomarit valitsee tuomareista ja poliitikoista muodostuva kansallinen tuomarineuvosto, ei vaikuta tasavallan presidentin nimittämien tuomareiden riippumattomuuteen. Se väittää vielä, että kurinpitojaoston tuomareiden riippumattomuus on seurausta kehittyneestä järjestelmästä, jossa annetut takeet liittyvät erityisesti tuomareiden nimittämiseen rajoittamattomaksi ajaksi, erottamattomuuteen, koskemattomuuteen, velvollisuuteen pysyä poliittisesti sitoutumattomana ja pidättyä ammatillisesta toiminnasta sekä palkkaukseen.

68. Puola väittää vielä muun muassa, että se, että parlamentin alahuone valitsee kansallisen tuomarineuvoston 15 tuomarijäsentä, lisää kansallisen tuomarineuvoston demokraattista legitimiteettiä ja edustavuutta ja että Trybunał Konstytucyjnyn (perustuslakituomioistuin) 25.3.2019 antamalla tuomiolla (K 12/18) on poistettu epäilyt sen Puolan perustuslain mukaisuudesta. Puola toi lisäksi esille istunnon ensimmäisessä osassa, että aikaisemman kansallisen tuomarineuvoston toimikausia lyhennettiin tuomarijäsenten uuden valintamenetelmän ja heidän toimikausiensa yhdenmukaistamisen tarpeen vuoksi ja että käytännössä useimpia toimikausia lyhennettiin pienellä ajanjaksolla.

69. EFTAn valvontaviranomainen väittää, että kurinpitojaosto ei ole SEUT 267 artiklassa tarkoitettu riippumaton tuomioistuin. Se korostaa erityisesti, että valtioiden on järjestettävä tuomioistuinjärjestelmänsä Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen oikeuden mukaisesti ja että huomioon on otettava tuomioistuinten riippumattomuuden säilyttämisen periaate, sellaisena kuin se ilmenee unionin oikeudessa ja eurooppalaisissa suuntaviivoissa.[32] Sen näkemyksen mukaan tuomareiden valinnasta vastaavan elimen kokoonpanon muuttaminen siten, että suurin osa sen jäsenistä on lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan nimittämiä, luo lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaan yhteyden, joka on omiaan vaarantamaan tämän menettelyn mukaisesti nimitettyjen tuomareiden riippumattomuuden. Näin on EFTAn valvontaviranomaisen mielestä erityisesti silloin, kun kokoonpanon muuttaminen on osa oikeuslaitoksen riippumattomuutta heikentäviä laajempia muutoksia, ja näistä olosuhteista seuraava pelkkä vaikutelma ulkoisesta vaikuttamisesta vähentää yleisön luottamusta tuomioistuimiin.[33]

70. Komissio väittää, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettujen riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimusten pitäisi tulkita tarkoittavan sitä, että kurinpitojaoston kaltainen lainkäyttöelin, joka on perustettu pääasioiden olosuhteissa ja joka on toimivaltainen ratkaisemaan tuomareiden asemaa koskevia oikeusriitoja, ei täytä näitä vaatimuksia.[34] Komission mukaan SEUT 267 artiklalla ei ole asian kannalta merkitystä, koska tässä ei ole kyse siitä, onko ennakkoratkaisupyynnön esittänyttä elintä pidettävä ”tuomioistuimena”.

31 Puola viittaa erityisesti Puolan perustuslain 179 §:ään, luettuna yhdessä sen 144 §:n 3 momentin 17 kohdan kanssa.

32 EFTAn valvontaviranomainen viittaa SEU 2, SEU 7 ja SEU 49 artiklaan, perusoikeuskirjan 53 artiklaan ja Euroopan neuvoston hyväksymään tuomarien ohjesääntöä koskevaan eurooppalaiseen peruskirjaan, 8.–10.7.1998, DAJ/DOC(98)23 (jäljempänä vuoden 1998 eurooppalainen peruskirja), 1.1 kohta.

33 EFTAn valvontaviranomainen viittaa erityisesti EFTAn tuomioistuimen 14.2.2017 antamaan tuomioon Pascal Nobile v. DAS Rechtsschutz-Versicherungs, E-21/16, 16 kohta.

34 Komissio viittaa 27.2.2018 annettuun tuomioon Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117) ja 25.7.2018 annettuun tuomioon Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

71. Komissio myöntää, että lähtökohtaisesti poliittisen elimen osallistuminen tuomareiden nimitysmenettelyyn ei itsessään ole omiaan vaikuttamaan nimitettyjen tuomareiden riippumattomuuteen tai puolueettomuuteen.[35] Se korostaa kuitenkin, että riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaikutelma on yksi tuomioistuinten riippumattomuuden osatekijöistä.[36] Se katsoo nyt esillä olevissa asioissa, että useat seikat yhdessä tarkasteltuina merkitsevät ”rakenteellista laiminlyöntiä”, toisin sanoen Puolassa samanaikaisesti toteutetuista useista lainsäädännön muutoksista aiheutuvaa rakenteellista katkosta, minkä seurauksena ei ole mahdollista poistaa perusteltua epäilyä siltä osin, onko kurinpitojaosto täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden.

72. Komission mukaan näitä seikkoja ovat ensinnäkin se, että kurinpitojaosto on luotu tyhjästä ja että sillä on Sąd Najwyższyn muista jaostoista erillinen asema, toiseksi se, että siihen saakka, kunnes kaikki kurinpitojaoston virat on täytetty ensimmäisen kerran, ainoastaan Puolan tasavallan presidentin nimittämät tuomarit voivat muodostaa kurinpitojaoston, kolmanneksi se, että kurinpitojaosto on osa Puolan lainkäyttöjärjestelmän uudistamista koskevaa lainsäädäntökokonaisuutta, ja neljänneksi se, että kyseinen jaosto on toimivaltainen ratkaisemaan oikeusriitoja, jotka koskevat tuomareiden asemaa, mukaan lukien heidän siirtymisensä eläkkeelle ja tuomareita vastaan käydyissä kurinpitomenettelyissä tehdyt päätökset; nämä ovat seikkoja, joita on muutettu merkittävästi tällä lainsäädäntökokonaisuudella. Komission mukaan kansallisen tuomarineuvoston kokoonpanon muutokset vaikuttavat osaltaan tähän rakenteelliseen laiminlyöntiin, eikä Trybunał Konstytucyjnyn 25.3.2019 antamalla tuomiolla (K 12/18) ole merkitystä arvioitaessa kurinpitojaoston riippumattomuutta unionin oikeuden perusteella.

3. Toinen kysymys asiassa C-585/18 ja kolmas kysymys asioissa C-624/18 ja C-625/18 sekä toimivallan käyttäminen sillä perusteella, että kurinpitojaosto ei ole riippumaton tuomioistuin

73. Kantajat väittävät, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pitäisi tulkita kansallista lakia tavalla, joka antaa kantajille mahdollisuuden saada asiansa toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

74. EFTAn valvontaviranomainen väittää, että on Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen oikeuden vastaista jättää kyseistä oikeutta koskeva kysymys sellaisen tuomioistuimen ratkaistavaksi, joka ei täytä Euroopan tuomioistuinten asettamia riippumattomuuden vaatimuksia. Vaikka toimivallan käyttäminen tilanteessa, jossa toimivaltaista tuomioistuinta ei ole pidettävä Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen oikeuden mukaisena riippumattomana tuomioistuimena, voi mennä menettelyä koskevan aukon täyttämistä pidemmälle, sen mielestä se voi olla perusteltua väliaikaisena ratkaisuna, jos se on välttämätöntä Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen oikeudessa annettujen oikeuksien turvaamiseksi.[37]

35 Komissio viittaa 25.3.1992 annettuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:1992:0325JUD001359088).

36 Komissio viittaa erityisesti 22.10.1984 annettuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon Sramek v. Itävalta (CE:ECHR:1984:1022JUD 000879079), Euroopan neuvoston Demokratiaa oikeusteitse -komission (Venetsian komissio) laatimaan luetteloon oikeusvaltion arviointiperusteista (Rule of Law Checklist), tutkimus N:o 711/2013, 18.3.2016, CDL-AD(2016)007 (jäljempänä vuoden 2016 luettelo oikeusvaltion arviointiperusteista), 75 kohta ja edellä alaviitteessä 26 mainittuun vuoden 2010 suositukseen, 46 ja 47 kohta.

37 EFTAn valvontaviranomainen viittaa 9.3.1978 annettuun tuomioon Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49) ja 19.6.1990 annettuun tuomioon Factortame ym. (C-213/89, EU:C:1990:257).

75. Komission mukaan unionin oikeuden ensisijaisuus edellyttää, että kansalliset säännökset, joilla annetaan toimivalta unionin oikeutta koskevassa asiassa tuomioistuimelle, joka ei täytä SEU 19 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisia riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimuksia, jätetään soveltamatta. Se katsoo, että tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen merkityksen vuoksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on jätettävä kyseisen periaatteen vastaisina pitämänsä kansalliset säännökset huomiotta. [38]

VI Asian tarkastelu

A Lähestymistapaa koskeva selostus

76. Johtopäätökseni mukaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa asetettujen tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien vaatimusten pitäisi tulkita tarkoittavan sitä, että kurinpitojaoston kaltainen viimeisenä oikeusasteena asiaa käsittelevän kansallisen tuomioistuimen jaosto, joka on perustettu pääasioissa kyseessä olevissa olosuhteissa, ei täytä näitä vaatimuksia. Noudatan tätä johtopäätöstä tehdessäni seuraavaa lähestymistapaa.

77. Kuten jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 84 kohdassa selitetään, olen päätynyt katsomaan, että pääasioissa on kyse tilanteesta, jossa jäsenvaltio soveltaa perusoikeuskirjan 47 artiklaa sen 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tämän vuoksi tiukasti katsottuna unionin tuomioistuimen ei ole tarpeen ratkaista, onko laajemmin myös SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa rikottu. Tämän jälkeen arvioin SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan rikkomista tämän ratkaisuehdotuksen D.4 osassa tietoisena siitä, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja siihen erottamattomasti liittyvässä tuomioistuinten riippumattomuuden takeessa konkretisoituu SEU 2 artiklassa vahvistettu oikeusvaltiota koskeva arvo. [39]

78. Tarkastelen asiaa tältä kannalta, sillä – kuten totesin ratkaisuehdotuksessani komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18) – ”rakenteellinen puute, jonka yhteydessä jäsenvaltio on lisäksi soveltanut unionin oikeutta, kuuluu lähtökohtaisesti molempien määräysten soveltamisalaan”. [40]

79. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa annetun suojan tarkastelu on perusteltua myös unionin tuomioistuimen tälle määräykselle antaman laajan aineellisen soveltamisalan kannalta (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 87 kohta).

80. Esitän jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen C, D ja E osassa yksityiskohtaisemmat perustelut päättelylleni, mutta sitä ennen tutkin B osassa esillä olevien asioiden asianosaisten ja muiden osapuolten esittämät prosessiväitteet.

38 Komissio viittaa 9.3.1978 annettuun tuomioon Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49) ja 19.1.2010 annettuun tuomioon Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21).

39 Ks. erityisesti tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 32 kohta) ja tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 47 kohta).

40 EU:C:2019:529, 116 kohta.

B Unionin tuomioistuimen toimivalta

81. Esillä olevissa asioissa on tehty kaksi prosessiväitettä, joista ensimmäisen mukaan pääasioissa kyseessä oleva tilanne ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan ja toisen mukaan esitetyt kysymykset ovat jääneet vaille kohdetta. Molemmat väitteet näyttävät koskevan unionin tuomioistuimen toimivaltaa, vaikka väitteitä esitettäessä vedottiin ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumiseen. [41]

1. Pääasioissa kyseessä oleva tilanne kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan

82. Mielestäni pääasioissa kyseessä oleva tilanne kuuluu selvästi unionin oikeuden soveltamisalaan.

83. Pääasioiden kantajat vetoavat direktiivillä 2000/78 suojatun ikään perustuvan syrjinnän kiellon rikkomiseen. Voidakseen vedota vaatimukseensa heillä on perusoikeuskirjan 47 artiklan nojalla oikeus saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa. [42]

84. Tämä on oppikirjaesimerkki unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetusta unionin oikeudessa ”säännellystä” tilanteesta. [43] Jäsenvaltion laista johtuvan tilanteen ja unionin toimen, johon vedotaan, välillä on asiallinen yhteys. [44] Koska riippumattomaan tuomioistuimeen turvaudutaan direktiivin 2000/78 noudattamisen varmistamiseksi ja erityisesti siinä suojatun oikeuden olla tulematta syrjityksi iän perusteella varmistamiseksi, pääasiat koskevat tilannetta, jossa jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. [45] Tämän vuoksi pääasiat kuuluvat perusoikeuskirjan 47 artiklan soveltamisalaan.

85. Tarkasteluni perustuu tämän vuoksi pääosin perusoikeuskirjan 47 artiklaan. Kuten selitin ratkaisuehdotukseni komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18) [46] 93–101 kohdassa, koska perusoikeuskirjan 47 artiklalla ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisella alakohdalla on yhteiset oikeuslähteet ja koska niitä rajaa unionin yleisten oikeusperiaatteiden muodostama laajempi matriisi, näiden kahden määräyksen välillä on *valtiosääntöoikeudellinen yhteys*, ja niitä koskevalla oikeuskäytännöllä on väistämättä yhtymäkohtia. [47] Tukeudun tarkastelussani juuri tähän yhtymäkohtia käsittävään oikeuskäytäntöön.

86. Pääasioissa kyseessä oleva tilanne kuuluu lisäksi SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan aineelliseen soveltamisalaan.

41 Ks. tältä osin julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Gullotta ja Farmaci di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, 16–25 kohta) ja julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus Rendón Marín ja CS (C-165/14 ja C-304/14, EU:C:2016:75, 48 kohta). Ks. aiheen yleisestä käsittelystä Nils Wahl ja Luca Prete, ”The Gatekeepers of Article 267 TFEU: On Jurisdiction and Admissibility of References for Preliminary Rulings” (2018) 55 *Common Market Law Review* 511.

42 Ks. tältä osin tuomio 6.11.2012, komissio v. Unkari (C-286/12, EU:C:2012:687).

43 Ks. esim. tuomio 7.3.2017, X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 45 kohta) ja tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (maatalousmaan tuotto- ja käyttöoikeudet) (C-235/17, EU:C:2019:432, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. yhteenveto oikeussäännöistä, joiden perusteella määritetään, milloin jäsenvaltiot ”soveltavat” unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan, määräys 7.9.2017, Demarchi Gino (C-177/17 ja C-178/17, EU:C:2017:656, 19–21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Ks. tuomio 19.4.2018, Consorzio Italian Management e Catani Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. aiheen yleisestä käsittelystä Angela Ward, ”Article 51 – Field of Application” teoksessa Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner ja Angela Ward (toim.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (Hart 2014) s. 1413–1454.

45 Ks. tältä osin tuomio 22.12.2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811).

46 EU:C:2019:529.

47 Tämä käy ilmi unionin tuomioistuimen 24.6.2019 antamasta tuomiosta komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, erityisesti 43, 46, 47, 55 ja 57 kohta). Unionin tuomioistuin viittasi siinä 27.2.2018 annettuun tuomioon Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), jossa oli kyse SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan tulkinnasta, ja 25.7.2018 annettuun tuomioon Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), joka koski unionin oikeuden ja perusoikeuskirjan 47 artiklan soveltamista edellyttävää oikeusriitaa, näiden samojen oikeusperiaatteiden tueksi.

87. Unionin tuomioistuin totesi 24.6.2019 antamassaan tuomiossa komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18)[48] SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan aineellisesta soveltamisalasta, että kyseisessä määräyksessä viitataan ”unionin oikeuteen kuuluviin aloihin” riippumatta siitä, missä olosuhteissa jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Näin ollen silloin, kun Sąd Najwyższyn kaltainen elin voi joutua ratkaisemaan unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa koskevia kysymyksiä ja kuuluu unionin oikeudessa määriteltynä ”tuomioistuimena” kyseisen jäsenvaltion tuomioistuinjärjestelmään unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, tämän jäsenvaltion on SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla taattava, että tällainen elin täyttää tehokkaan oikeussuojan vaatimukset, mukaan lukien tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimus, joka kuuluu erottamattomasti tuomioistuimen tehtävään ja on osa tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden ”keskeistä sisältöä”.

88. Kuten unionin tuomioistuimen tuomiossa N. S. ym.[49] todettiin, pöytäkirjalla N:o 30 ei kyseenalaisteta perusoikeuskirjan sovellettavuutta Puolassa, joten sen 47 artiklan soveltamiselle pääasioissa ei ole estettä. Lisäksi pöytäkirja N:o 30 liittyy perusoikeuskirjaan, eikä se kata SEU 19 artiklan 1 kohtaa siltä osin kuin se on sovellettavissa.[50] Jätän sen näin ollen jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen D.4 osassa esittämäni SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa koskevan tarkastelun ulkopuolelle.

89. Edellä esitetyn perusteella prosessiväite, jonka mukaan pääasioissa kyseessä oleva tilanne ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, on hylättävä.

2. Kysymys siitä, onko unionin tuomioistuimen tarpeen antaa ratkaisu

90. Esitetyt kysymykset eivät ole mielestäni jääneet vaille kohdetta, lukuun ottamatta ensimmäistä kysymystä asioissa C-624/18 ja C-625/18 ja kurinpitojaoston toimimattomuutta käytännössä.

91. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklan sekä sanamuodon että rakenteen perusteella on selvää, että ennakkoratkaisumenettely edellyttää, että ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa on todella vireillä riita-asia, jossa tämän on annettava ratkaisu, jossa voidaan ottaa huomioon unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuasiassa antama tuomio.[51] Ennakkoratkaisupyynnön perusteena ei nimittäin ole neuvoa-antavien lausuntojen esittäminen yleisistä tai hypoteettisista kysymyksistä vaan oikeusriidan todelliseen ratkaisemiseen erottamattomasti liittyvä tarve.[52] Vaikka unionin tuomioistuin tukeutuu mahdollisimman paljon kansallisen tuomioistuimen arviointiin esitettyjen kysymysten tarpeellisuudesta, sen on voitava itse arvioida kaikkia omien tehtäviensä hoitamiseen erottamattomasti liittyviä seikkoja, jotta se voi erityisesti arvioida, onko se toimivaltainen.[53]

48 EU:C:2019:531, erityisesti 50, 51 ja 55–59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Huomattakoon, että erään julkisasiamiehen mukaan ”kaikki tällaiset monialaiset, horisontaaliset toimenpiteet, jotka lähtökohtaisesti vaikuttavat kaikkeen kansallisten oikeuslaitosten toimintaan, kuuluvat unionin oikeuden alaan”. Julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, 55 kohta).

49 Tuomio 21.12.2011 (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 119 ja 120 kohta). Ks. myös julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:611, 167–171 kohta) ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Bonda (C-489/10, EU:C:2011:845, 21–23 kohta).

50 Ks. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 53 kohta).

51 Ks. tuomio 5.6.2018, Kolev ym. (C-612/15, EU:C:2018:392, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Ks. määräys 10.1.2019, Mahmood ym. (C-169/18, EU:C:2019:5, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 Ks. tuomio 24.10.2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, 37 ja 38 kohta).

92. Tämän vuoksi unionin tuomioistuin katsoo yleensä SEUT 267 artiklan yhteydessä, että esitetyt kysymykset ovat jääneet vaille kohdetta ja että sen ei siten ole enää tarpeen ratkaista asiaa,[54] kun esitettyihin kysymyksiin olennaisesti liittyvät oikeudelliset seikat ja/tai tosiseikat ovat muuttuneet menettelyn kuluessa, kuten tilanteessa, jossa kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä ei enää sovelleta tai jossa kantajan vaatimukset on ratkaistu, jolloin unionin tuomioistuimen vastaus näihin kysymyksiin ei ole enää tarpeen, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voisi antaa pääasiassa ratkaisun.[55]

93. Tämän vuoksi yhdyn esillä olevissa asioissa Puolan ja komission kantaan, jonka mukaan ensimmäinen kysymys asioissa C-624/18 ja C-625/18 on jäänyt vaille kohdetta, koska kyseisen kysymyksen taustalla olevat tosiseikat ovat muuttuneet. On riidatonta, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen päätettyä esittää ennakkoratkaisupyyntö tasavallan presidentti nimitti 20.9.2018 tuomarit kurinpitojaostoon, joka on toiminnassa ja hoitaa lainkäyttötehtäviään. On myös pantava merkille, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi tämän kysymyksen voivan tulla merkityksettömäksi tällaisilla perusteilla (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta).

94. Tässä tilanteessa unionin tuomioistuimen pitäisi katsoa, ettei ensimmäiseen kysymykseen asioissa C-624/18 ja C-625/18 ole enää tarpeen vastata, koska sen vastaus tuohon kysymykseen on tarpeeton. Korostan kuitenkin, että tämä ei millään tavoin rajoita ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oikeutta käyttää toimivaltaa pääasioissa toiseen kysymykseen asiassa C-585/18 ja kolmanteen kysymykseen asioissa C-624/18 ja C-625/18 antamani vastauksen perusteella ja sen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle kuuluvan toimivallan perusteella, jonka täytyy välttämättä seurata johtopäätöksestäni, jonka mukaan kurinpitojaosto ei ole riippumaton tuomioistuin (ks. tämän ratkaisuehdotuksen E osa).

95. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen muut kysymykset – ensimmäinen ja toinen kysymys asiassa C-585/18 ja toinen ja kolmas kysymys asioissa C-624/18 ja C-625/18 – eivät kuitenkaan ole jääneet vaille kohdetta.

96. Unionin tuomioistuimen päätöksellä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle lähetettiin tältä osin selvityspyyntö siitä, katsooko se, että kun otetaan huomioon 21.11.2018 annetun lain voimaantulo ja Puolan huomautukset, joiden mukaan kyseisen lain seurauksena unionin tuomioistuimen ei ole enää tarpeen antaa ratkaisua esillä olevissa asioissa, vastaus unionin tuomioistuimelle näissä asioissa esitettyihin kysymyksiin on edelleen tarpeen, jotta se voi antaa ratkaisunsa pääasioissa.

97. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vahvisti tähän selvityspyyntöön 25.1.2019 antamassaan vastauksessa, että esitettyihin kysymyksiin annettava vastaus on edelleen tarpeen sen ratkaisun antamiseksi. Se totesi erityisesti, että nämä kysymykset koskevat ongelmia, joita ei käsitellä 21.11.2018 annetussa laissa, että kyseisellä lailla ei kumota taannehtivasti riidanalaisia kansallisia säännöksiä ja niiden oikeusvaikutuksia ja että saman lain 4 §:llä rajoitetaan mahdollisuutta saada vastauksia esitettyihin kysymyksiin, eikä sitä voida käyttää menettelyn päättämisen oikeusperustana.

98. Näissä olosuhteissa ei ole ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämä unionin oikeuden tulkinta olisi sille tarpeeton sen käsiteltäväksi saatettujen oikeusriitojen ratkaisemiseksi. Kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen vastauksessa vahvistetaan, ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa on vireillä todellisia oikeusriitoja, mitä pääasioiden asianosaiset ja muut osapuolet eivät voi kyseenalaistaa,[56] ja unionin tuomioistuimen vastaus auttaa ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta määrittämään näiden oikeusriitojen ratkaisemiseen toimivaltaisen tuomioistuimen.[57]

54 Ks. tältä osin julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus García Blanco (C-225/02, EU:C:2004:669, 35–39 kohta).

55 Ks. esim. määräys 10.6.2011, Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387) ja määräys 10.1.2019, Mahmood ym. (C-169/18, EU:C:2019:5).

56 Ks. tuomio 27.2.2014, Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, 30 kohta).

57 Ks. tältä osin tuomio 18.10.2011, Boxus ym. (C-128/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, 28 kohta).

99. Lisäksi on huomattava, että oikeuskäytäntö, johon Puola vetoaa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohta), ei sovellu esillä oleviin asioihin. Kyseisessä oikeuskäytännössä asioiden kannalta merkitykselliset muutokset vaikuttivat esitettyjen kysymysten asiasisältöön.[58] Tässä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä ei ole ratkaistu 21.11.2018 annetulla lailla, sillä kyseinen laki ei koske kurinpitojaostoon tai kansallisen tuomarineuvoston kokoonpanoon sovellettavia sääntöjä. Nämä säännöt ovat toisin sanoen edelleen voimassa.

100. Siltä osin kuin kyse on 21.11.2018 annetun lain 2 ja 4 §:n väitetyistä vaikutuksista pääasioiden oikeusriitoihin, on myös syytä muistaa, että SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole ratkaista kansallista oikeutta koskevia kysymyksiä eikä arvioida sitä, onko päätös asian saattamisesta sen käsiteltäväksi tehty tuomioistuinten organisaatiota ja oikeudenkäyntimenettelyjä koskevien kansallisen oikeuden sääntöjen mukaisesti.[59] Kansallisilla tuomioistuimilla, jotka ratkaisevat asian viimeisenä oikeusasteena, kuten ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella, on SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan perusteella lähtökohtaisesti velvollisuus esittää unionin tuomioistuimelle kysymyksiä unionin oikeuden tulkinnasta ilman, että tätä velvollisuutta voitaisiin rajoittaa kansallisilla oikeusäännöillä.[60]

101. Edellä esitetyistä syistä unionin tuomioistuimen on tarpeen antaa ratkaisu ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen asiassa C-585/18 ja toiseen ja kolmanteen kysymykseen asioissa C-624/18 ja C-625/18, ja prosessiväite, jonka mukaan nämä kysymykset ovat jääneet vaille kohdetta, on hylättävä.

C Ensimmäinen kysymys asioissa C-624/18 ja C-625/18 ja kurinpitojaoston toimimattomuus käytännössä

102. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin päättäisi olla hyväksymättä arviointiani, jonka mukaan tämä kysymys on jäänyt vaille kohdetta, esitän seuraavat huomautukset vastatakseni lyhyesti ja toissijaisesti tähän kysymykseen.

103. Tämä kysymys koskee ennen kaikkea sitä, annetaanko unionin oikeudessa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle toimivalta pääasioissa, kun kantajien vedotessa direktiivin 2000/78 mukaisiin oikeuksiinsa ikään perustuvan syrjinnän osalta näiden oikeuksien toteuttamista varten nimettyä tuomioistuinta ei ollut vielä käytännössä perustettu.

104. Tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi seuraavista syistä.

105. Unionin tuomioistuin totesi ensinnäkin tuomiossa Unibet,[61] että jäsenvaltioilla on velvollisuus ottaa kansallisessa oikeudessa käyttöön uusia oikeussuojakeinoja yksityisille unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien toteuttamiseksi vain, jos mitään oikeussuojakeinoa ei ole olemassa. Näyttäisi olevan riidatonta, että pääasioissa oli kyse juuri tällaisesta tilanteesta, sillä kurinpitojaosto ei toiminut siitä syystä, että siihen ei ollut vielä nimitetty tuomareita. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on rajannut tämän ongelman viittaamalla kansallisille tuomioistuimille oikeuskäytännössä asetettuun velvollisuuteen olla soveltamatta unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä unionin oikeuden täyden tehokkuuden turvaamiseksi.[62] Riittää, kun todetaan, että tämä vaatimus korostaa osaltaan unionin tuomioistuimen tuomion Unibet merkitystä.

58 Ks. tuomio 9.12.2010, Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753, 32–34 kohta); tuomio 27.6.2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, 27–32 kohta) ja määräys 3.3.2016, Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143, 27–30 ja 34–36 kohta).

59 Ks. tuomio 7.6.2016, Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526, 22 kohta).

60 Ks. tuomio 5.4.2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, 32–34 kohta).

61 Tuomio 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, erityisesti 40 ja 41 kohta). Ks. myös esim. tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 103 ja 104 kohta).

62 Tuomio 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49).

106. Lisäksi perusoikeuskirjan 47 artiklassa, kuten direktiivin 2000/78 9 artiklan 1 kohdassa on vahvistettu,[63] taataan jokaiselle oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa.[64] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin takaa tämän oikeuden käsittelemällä pääasioiden kantajien vaatimukset.

D Ensimmäinen kysymys asiassa C-585/18 ja toinen kysymys asioissa C-624/18 ja C-625/18 sekä kurinpitojaoston riippumattomuus

1. Perusoikeuskirjan 47 artiklan sovellettavuus

107. Kuten edellä on selitetty, pääasioissa on kyse tilanteesta, jossa jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, ja sitä on siten arvioitava sen 47 artiklan kannalta. SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa koskevalla oikeuskäytännöllä on kuitenkin väistämättä yhtymäkohtia perusoikeuskirjan 47 artiklaa koskevaan oikeuskäytäntöön (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 85 kohta). Eurooppalaisten ja kansainvälisten elinten suuntaviivoja, joissa vahvistetaan tuomioistuinten riippumattomuutta koskevia jäsenvaltioille yhteisiä periaatteita, on myös pidettävä hyödyllisenä lähtökohtana.[65] Tukeudun juuri näihin lähteisiin ottaessani kantaa siihen, ovatko pääasioissa kyseessä olevat järjestelyt unionin oikeudessa asetettujen tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien vaatimusten mukaisia.

108. Koska pääasioissa kyseessä oleva tilanne on ratkaistava perusoikeuskirjan 47 artiklan perusteella, on tärkeää tuoda esille sen soveltamisen kannalta merkitykselliset perusoikeuskirjan määräykset. Perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta, joka koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan tällä perusoikeuskirjan määräyksellä on oltava sama tai laajempi merkitys ja ulottuvuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen kyseisellä määräyksellä, sellaisena kuin ne on määritetty Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.[66] Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ja sen 47 artiklaa koskevan selityksen vuoksi unionin oikeudessa on turvattava Euroopan ihmissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa taattu ”vähimmäissuojan taso”, joka koskee oikeutta riippumattomaan ja puolueettomaan tuomioistuimeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.[67]

109. Siltä osin kuin kyse on Puolan väitteistä, SEUT 267 artiklan tulkinta ei vaikuta tarpeelliselta pääasioiden oikeusriitojen ratkaisun kannalta, sillä asioissa ei ole esitetty yhtään kysymystä, joka edellyttäisi unionin tuomioistuimen kannanottoa erityisesti siihen, kuuluuko elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettuun tuomioistuimen käsitteeseen tai onko kansallisella tuomioistuimella oikeus tai velvollisuus esittää ennakkoratkaisupyyntö kyseisen määräyksen nojalla.

63 Ks. esim. tuomio 8.5.2019, Leitner (C-396/17, EU:C:2019:375, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

64 Ks. esim. tuomio 30.6.2016, Toma (C-205/15, EU:C:2016:499, 42 kohta).

65 Ks. julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:325, 72 kohta).

66 Ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (EUVL 2007, C 303, s. 17), selitys 47 artiklaan, s. 30, ja selitys 52 artiklaan, s. 34.

67 Ks. tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (maatalousmaan tuotto- ja käyttöoikeudet) (C-235/17, EU:C:2019:432, 72 kohta). Huomautan myös, että 24.6.2019 antamassaan tuomiossa komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (EU:C:2019:531, erityisesti 76 ja 79 kohta) unionin tuomioistuin asetti tuomareiden erottamattomuuden periaatteen edellytykseksi suhteellisuusperiaatteen noudattamisen. Totean tässä yhteydessä, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan perusteella unionin oikeudessa suojataan tuomareiden erottamattomuuden ja riippumattomuuden periaatteita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla vähimmäissuojan tasolla.

110. Vaikka unionin tuomioistuin on viimeaikaisessa oikeuskäytännössään todennut, että ”kansallisten tuomioistuinten riippumattomuus on olennaista erityisesti sen tuomioistuinten välisen yhteistyön järjestelmän moitteettomalle toiminnalle, jota SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely edustaa”, ja että tämän menettelyn ”voi saattaa vireille vain elin, jonka tehtävänä on soveltaa unionin oikeutta ja joka täyttää muun muassa tämän riippumattomuuden vaatimuksen”,[68] unionin tuomioistuin ei ole millään tavoin viitannut siihen, että riippumattomuutta koskevat lähteet löytyisivät yksinomaan SEUT 267 artiklan perusteella annetusta oikeuskäytännöstä.

111. Lisäksi unionin tuomioistuimen riippumattomuuden kriteeristä esittämä arviointi sen määrittäessä, täyttääkö elin ”tuomioistuimen” kriteerin voidakseen esittää ennakkoratkaisupyynnön SEUT 267 artiklan nojalla, on *laadultaan erilainen* kuin arviointi siitä, täyttyvätkö perusoikeuskirjan 47 artiklassa sekä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetut tuomioistuimen riippumattomuutta koskevat vaatimukset.[69]

112. SEUT 267 artiklan mukaisen ennakkoratkaisumekanismin yhteydessä unionin tuomioistuin selvittää siinä käytävään menettelyyn liittyvää kysymystä, joka koskee ennakkoratkaisupyyntöjen esittämiseen oikeutettuja elimiä ja liittyy tämän mekanismin taustalla oleviin tavoitteisiin ottaa käyttöön vuoropuhelu unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuimien välillä ja varmistaa unionin oikeuden yhtenäinen tulkinta.[70]

113. Perusoikeuskirjan 47 artiklan sekä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan perusteella unionin tuomioistuimen on tehtävä merkittävä arviointi erityisesti siitä, heikentääkö kyseessä oleva toimenpide näissä määräyksissä asetettujen vaatimusten mukaista tuomioistuinten riippumattomuutta.

114. Mikä tärkeintä, kuten edellä on todettu, perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan perusteella unionin oikeudessa taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa vahvistetun mukaisesti tuomioistuinten riippumattomuus vähimmäistasolla (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 108 kohta). Jos unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee riippumattomuuden kriteeriä SEUT 267 artiklan mukaan (selvitettäessä, voiko tietty elin esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön), ei vastaisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa taattua ”vähimmäissuojan tasoa”,[71] tämä oikeuskäytäntö pitäisi siis joka tapauksessa saattaa vastaamaan tätä tasoa.

2. Tuomioistuinten riippumattomuuden takeen sisältö unionin oikeuden mukaan

115. On paikallaan tuoda esille, että unionin tuomioistuin on katsonut, että perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetaan tehokkaan oikeussuojan periaate, joka on jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin oikeuden yleinen periaate ja vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa[72] ja jonka avulla oikeusvaltiota suojataan SEU 2 artiklassa tarkoitettuna unionin arvona.[73] Tuomioistuinten riippumattomuuden takeella on unionin oikeusjärjestyksessä seuraava sisältö.

68 Ks. erityisesti tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 43 kohta) ja tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 54 kohta).

69 Ks. tältä osin tuomio 4.2.1999, Köllensperger ja Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52, 24 kohta); julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Torresi (C-58/13 ja C-59/13, EU:C:2014:265, 45–54 kohta) ja julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Pula Parking (C-551/15, EU:C:2016:825, 81–107 kohta).

70 Ks. esim. tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 22 ja 23 kohta) ja tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. aiheen yleisestä käsittelystä Morten Broberg ja Niels Fenger, *Preliminary References to the European Court of Justice*, toinen painos (Oxford University Press, 2014), s. 60–106.

71 Ks. tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (maatalousmaan tuotto- ja käyttöoikeus) (C-235/17, EU:C:2019:432, 72 kohta).

72 Ks. esim. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus (C-619/18, EU:C:2019:531, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

73 Ks. erityisesti tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 48 kohta) ja tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 58 kohta).

116. Ensinnäkin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ”riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa ja sen jäsenten *nimitystä* ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat elimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista, ja joiden perusteella yksityisten kaikki perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa”.[74]

117. Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että riippumattomuuden vaatimus edellyttää, että niitä tahoja koskevalla *kurinpitojärjestelmällä*, jotka hoitavat lainkäyttötehtävää, on tarvittavat takeet, jotta vältetään täysin vaara siitä, että tällaista kurinpitojärjestelmää käytetään tuomioistuinratkaisujen sisällön poliittisen valvonnan järjestelmänä. Tältä osin sellaisten sääntöjen laatiminen, joissa määritellään muun muassa kurinpitosääntöjen rikkomista merkitsevät toiminnat sekä konkreettisesti sovellettavat seuraamukset, joissa säädetään *riippumattoman elimen* asiaan puuttumisesta sellaisen menettelyn mukaisesti, jossa taataan täysimääräisesti perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa vahvistetut oikeudet ja etenkin puolustautumisoikeudet, ja joissa vahvistetaan mahdollisuus riitauttaa tuomioistuimessa kurinpitoelinten päätökset, merkitsee lainkäyttövallan riippumattomuuden säilymisen kannalta olennaisten takeiden kokonaisuutta.[75]

118. Tällä perusteella tuomareiden nimittämiseen ja tuomareita koskevaan kurinpitojärjestelmään liittyvät toimenpiteet ovat unionin oikeuteen perustuvien tuomioistuinten riippumattomuuden takeiden merkittäviä osatekijöitä, ja riippumattoman elimen olemassaolo kurinpitojärjestelmässä on osa näitä takeita. Tämän vuoksi on katsottava, että vaikka elin, jonka tehtäväksi on annettu tuomareiden valinta, kuten kansallinen tuomarineuvosto, ei itse toimi tuomioistuimena, muun muassa sen kokoonpanoa ja toimintaa koskevat säännöt voidaan siltä osin kuin ne vaikuttavat näihin osatekijöihin ottaa huomioon arvioitaessa, tarjoaako kansallinen tuomioistuin, kun kyseisellä elimellä on ollut merkittävä rooli tämän tuomioistuimen jäseniä valittaessa, perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetut riittävät riippumattomuuden takeet.

119. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että määritettäessä, voidaanko tuomioistuinta pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetulla tavalla ”riippumattomana”, on otettava huomioon muun muassa se, miten kyseisen tuomioistuimen jäsenet nimetään ja kuinka pitkä heidän toimikautensa on, se, onko kyseinen tuomioistuin suojattu ulkoisilta painostuksilta, ja se, näyttääkö kyseessä oleva elin riippumattomalta.[76]

120. Kuten totesin ratkaisuehdotuksessani komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18) ja ratkaisuehdotuksessani komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18),[77] Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu tuomarin riippumattomuus ja puolueettomuus käsittää objektiivisen arvioinnin siitä, tarjoaako tuomioistuin itse riittävät takeet siitä, että sen puolueettomuudesta ei jää mitään perusteltua epäilyä. Sillä, miltä asiat näyttävät, on merkitystä, minkä vuoksi ”sen lisäksi, että oikeuden on toteuduttava, sen on myös nähtävä toteutuvan”. Kyse on luottamuksesta, jota tuomioistuinten on demokraattisessa

74 Ks. esim. tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 66 kohta); lausunto 1/17, 30.4.2019, EU:n ja Kanadan välinen CETA-sopimus (EU:C:2019:341, 204 kohta). Kursivointi tässä. Nämä riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet liittyvät oikeuskäytännössä vahvistettuihin riippumattomuuden ulkoisiin ja sisäisiin osatekijöihin. Ks. esim. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 71–73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

75 Ks. esim. tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 67 kohta) ja määräys 12.2.2019, RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, 47 kohta). Kursivointi tässä.

76 Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.11.2018, Nunes De Carvalho v. Portugali (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 144 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

77 EU:C:2019:325, 71 kohta ja EU:2019:529, 111 kohta (joissa viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 25.9.2018 antamaan tuomioon Denisov v. Ukraina, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, 60–64 kohta ja 6.11.2018 antamaan tuomioon Nunes De Carvalho v. Portugali, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 144–150 kohta). Ks. myös Bangalore Principles of Judicial Conduct, 2002, erityisesti 1.3, 1.6 ja 3.2 kohta.

yhteiskunnassa herätettävä yleisön keskuudessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on yksittäistapauksessa arvioidessaan, onko perusteltua syytä pelätä, että objektiivista vaikutelmaa riippumattomuudesta ei synny, pitänyt ratkaisevana sitä, onko tämä pelko objektiivisesti perusteltua.[78]

121. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta koskevassa oikeuskäytännössään tarkastellut tapaa, jolla tuomarineuvostoihin tai vastaaviin elimiin nimitetään tuomarijäseniä, arvioidessaan, onko tietty elin riippumaton. Esimerkiksi tuomiossa Denisov v. Ukraina[79] se korosti, että koska on tärkeää vähentää poliittisten elinten vaikutusta elimen kokoonpanoon, on syytä arvioida tapaa, jolla tuomarit nimitetään kyseiseen elimeen, ja otettava huomioon nimitysvaltaa käyttäneet tahot ja tuomarikunnan asema tässä menettelyssä. Tällä perusteella Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kyseessä olevan elimen kokoonpano ilmensi lukuisia rakenteellisia puutteellisuuksia, jotka vaaransivat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettujen riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimusten noudattamisen. Se otti erityisesti huomioon sen, että enemmistön elimestä muodostivat lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan suoraan nimittämät muut kuin tuomarijäsenet, että tuomareiden keskuudestaan valitsemien tuomarijäsenten lukumäärä oli rajattu ja että toimeenpanovallan edustajat olivat jäseniä virkansa puolesta.

122. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi tuomiossa Ástráðsson v. Islanti[80] tuomareiden nimitykseen sovellettavia kansallisia säännöksiä rikotun ilmeisellä tavalla tilanteessa, jossa muut valtioelimet, erityisesti toimeenpanoelimet, käyttivät perusteetonta harkintavaltaa, mikä vaaransi nimitysmenettelyn luotettavuuden Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen vastaisesti. Se korosti tältä osin, että kansallisella lainsäädännöllä oli tarkoitus turvata tuomioistuinten riippumattomuus toimeenpanovallasta ja minimoida riski siitä, että puoluepoliittiset intressit vaikuttavat perusteettomasti tähän menettelyyn. Se päätteli, että kyseinen menettely vaaransi luottamuksen, jota oikeuslaitoksen on demokraattisessa yhteiskunnassa herätettävä yleisön keskuudessa, ja oli vastoin oikeusvaltion perustavanlaatuista periaatetta, jonka mukaan tuomioistuimen on oltava laillisesti perustettu.

123. Tällä perusteella on todettava, että vaikka kyseiset olosuhteet poikkeavat esillä olevista asioista, edellä mainitussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta koskevassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä otetaan huomioon se, näyttävätkö tuomarineuvosto ja vastaavat elimet riippumattomilta, sekä niiden kokoonpano arvioitaessa niiden riippumattomuutta kyseisen määräyksen perusteella.

124. Kuten viimeaikaisissa tutkimuksissa[81] todetaan, tuomarineuvostoilla ja vastaavilla elimillä on olennainen tehtävä oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja itsenäisyyden turvaamisessa monissa, joskaan ei kaikissa, jäsenvaltioissa. Vaikka tuomarineuvostoille ei ole yhtenäistä mallia, niillä katsotaan olevan joitakin yhteisiä ominaisuuksia, jotka liittyvät niiden tehtävään turvata tuomioistuinten riippumattomuus ja niiden toimintaan lainkäyttöalueidensa tuomioistuinjärjestelmien puitteissa oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien kunnioittamisen varmistamiseksi.

78 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.5.2003, Kleyn ym. v. Alankomaat (CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, 194 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.9.2018 (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, 68–70 kohta), jossa viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 9.1.2013 antamaan tuomioon Volkov v. Ukraina (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, 109–115 kohta).

80 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.3.2019 (CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, erityisesti 103 ja 121–123 kohta).

81 United Nations Human Rights Council (YK:n ihmisoikeusneuvosto), Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, 2.5.2018 (jäljempänä vuonna 2018 annettu YK:n raportti), 7–31 kohta viittauksineen. Ks. myös esim. Council of Europe Consultative Council of European Judges (CCJE), lausunto nro 10 (2007), Opinion on the Council for the Judiciary at the service of society, 23.11.2007 (jäljempänä CCJE:n vuoden 2007 lausunto); Anja Seibert-Fohr (toim.), *Judicial Independence in Transition* (Springer 2012); David Kosař (vieraileva toim.), Special Issue, "Judicial Self-Governance in Europe" (2018) 19 *German Law Journal* 1567.

125. Eurooppalaisten ja kansainvälisten suuntaviivojen mukaisesti totean, että näihin yhteisiin ominaisuuksiin sisältyy seuraavia piirteitä. Ensinnäkin tuomarineuvostojen *tehtävänä* on tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden turvaaminen, mikä merkitsee sitä, että niiden täytyy olla lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan vaikutusvallan ulottumattomissa. [82]

126. Toiseksi ei ole olemassa yhtä ainoaa mallia, jota lainkäyttöalueella olisi noudatettava tuomarineuvostoa perustettaessa, kunhan sen *kokoonpano* takaa sen riippumattomuuden ja mahdollistaa sen tehokkaan toiminnan. [83] Tuomarineuvostojen kokoonpanosta ainakin enemmistön pitäisi lähtökohtaisesti olla tuomareiden keskuudestaan valitsemia tuomareita, jotta voidaan estää manipulointi tai perusteeton painostus. [84] Valintamenettely pitäisi toteuttaa objektiivisesti ja läpinäkyvästi, ja siinä pitäisi taata oikeuslaitoksen laaja edustus kaikilla tasoilla, eikä lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan osallistuminen valintamenettelyyn ole suositeltavaa. [85]

127. Kolmanneksi toiminnan jatkuvuuden takaamiseksi tuomarineuvostojen jäsenten *toimikausia* ei pitäisi korvata samanaikaisesti tai uusia parlamenttivaalien seurauksena. [86]

128. Neljänneksi tuomareiden nimittäminen ja/tai ylentäminen kuuluvat tuomarineuvostojen laajimmin tunnustettuihin *tehtäviin*, ja lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta riippumattomien tuomarineuvostojen on toteutettava nämä menettelyt. [87]

129. Näin ollen voidaan katsoa, että tuomarineuvostojen kokoonpanoa, toimikausia ja tehtäviä koskevia säännöksiä ohjaa äärimmäisen tärkeä tavoite varmistaa niiden tehtävä tuomioistuinten riippumattomuuden takaajana ja siten välttää erityisesti niiden jäsenten nimityksen yhteydessä lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan vaikutus. Vaikka jäsenvaltiot voivat harkintavaltansa nojalla päättää, perustavatko ne tuomarineuvoston tai vastaavan elimen, mielestäni silloin kun tällainen neuvosto perustetaan, sen riippumattomuus on turvattava riittävästi muun muassa tällaisilla säännöksillä.

3. Soveltaminen pääasioiden olosuhteisiin

130. Edellä esitetyn perusteella katson, että pääasioissa kyseessä oleva kurinpitojaosto ei täytä perusoikeuskirjan 47 artiklassa asetettuja riippumattomuuden vaatimuksia.

82 Ks. esim. edellä alaviitteessä 26 mainittu vuoden 2010 suositus, 26 kohta; Euroopan tuomarineuvostojen verkosto (ENCJ), Councils for the Judiciary Report 2010–2011, Recommendation on Councils for the Judiciary, 2011 (jäljempänä vuonna 2011 annettu ENCJ:n kertomus), 3.2 kohta; International Association of Judges, The Universal Charter of the Judge, saatettu ajan tasalle 14.11.2017, 2–3 artikla ja edellä alaviitteessä 81 mainittu vuonna 2018 annettu YK:n raportti, 32 ja 37 kohta.

83 Ks. esim. Euroopan neuvoston Demokratiaa oikeusteitse -komissio (Venetsian komissio), lausunto nro 403/2006, Judicial Appointments, 22.6.2007, CDL-AD(2007)028, 28 kohta; edellä alaviitteessä 81 mainittu vuonna 2007 annettu CCJE:n lausunto, 15 kohta ja edellä alaviitteessä 81 mainittu vuonna 2018 annettu YK:n raportti, 66 kohta.

84 Ks. esim. edellä alaviitteessä 32 mainittu vuonna 1998 hyväksytty eurooppalainen peruskirja, Explanatory Memorandum, 1.3 kohta; edellä alaviitteessä 81 mainittu vuonna 2007 annettu CCJE:n lausunto, 17–19 kohta; edellä alaviitteessä 26 mainittu vuonna 2010 annettu suositus, 27 kohta; Council of Europe Consultative Council of European Judges (CCJE), Magna Carta of Judges (Fundamental Principles), 17.11.2010, CCJE(2010) 3 Final, 13 kohta ja edellä alaviitteessä 82 mainittu vuonna 2011 annettu ENCJ:n kertomus, 2.1–2.3 kohta.

85 Ks. esim. edellä alaviitteessä 32 mainittu vuonna 1998 hyväksytty eurooppalainen peruskirja, 1.3 kohta; edellä alaviitteessä 81 mainittu vuonna 2007 annettu CCJE:n lausunto, 25–31 kohta; edellä alaviitteessä 82 mainittu vuonna 2011 annettu ENCJ:n kertomus, 2.3 kohta ja edellä alaviitteessä 81 mainittu vuonna 2018 annettu YK:n raportti, 75 ja 76 kohta.

86 Ks. esim. edellä alaviitteessä 81 mainittu vuonna 2007 annettu CCJE:n lausunto, 35 kohta ja edellä alaviitteessä 81 mainittu vuonna 2018 annettu YK:n raportti, 83 kohta. Ks. myös Council of Europe Plan of Action on Strengthening Judicial Independence and Impartiality, 13.4.2016, CM(2016) 36 final, Explanatory Note, Action 1.1, s. 20 (”Tuomarineuvostojen toimintaan sovellettavia oikeussääntöjä koskevien muutosten ei pitäisi johtaa aikaisempien oikeussääntöjen perusteella valittujen henkilöiden toimikausien ennenaikaiseen päättymiseen, paitsi jos oikeussääntöjen muutoksella pyritään vahvistamaan neuvoston kokoonpanon riippumattomuutta”).

87 Ks. esim. edellä alaviitteessä 32 mainittu vuonna 1998 hyväksytty eurooppalainen peruskirja, 3.1 kohta; edellä alaviitteessä 82 mainittu vuonna 2011 annettu ENCJ:n kertomus, 3.3 kohta; edellä alaviitteessä 36 mainittu vuoden 2016 luettelo oikeusvaltion arviointiperusteista, 81 kohta ja edellä alaviitteessä 81 mainittu vuonna 2018 annettu YK:n raportti, 48 kohta.

131. Huomautan, että kansallinen tuomarineuvosto on elin, jonka tehtävänä on Puolan perustuslain mukaan valvoa tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta, ja sen tehtävät käsittävät Sąd Najwyższyn ja myös sen kurinpitojaoston tuomareiden valinnan tasavallan presidentin suorittamaa nimitystä varten (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 16 ja 19 kohta). Kansallisen tuomarineuvoston on näin ollen oltava lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan vaikutusvallan ulottumattomissa voidakseen hoitaa asianmukaisesti tehtäviään.

132. Kansallisen tuomarineuvoston jäsenten itse nimitystapaan liittyy kuitenkin puutteellisuuksia, jotka ovat omiaan vaarantamaan sen riippumattomuuden lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta. Tämä perustuu ensinnäkin siihen, että kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain 9a §:n mukaan (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 22 kohta) kansallisen tuomarineuvoston 15 tuomarijäsentä eivät ole enää tuomareiden vaan sen sijaan parlamentin alahuoneen nimittämiä. Tämä merkitsee sitä, että kansallisen tuomarineuvoston 25 jäsenestä 23 jäsenen enemmistö edustaa lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa.[88]

133. Lisäksi kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain 11a §:n 2 momentin mukaan ehdokkaita kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäseniksi voivat asettaa vähintään 2 000 Puolan kansalaisen tai 25 tuomarin muodostamat ryhmät. Kyseisen lain 11d §:n mukaan parlamentin alahuone suorittaa näiden kansallisen tuomarineuvoston jäsenten valinnan kolmen viidesosan ääntenenemmistöllä edellyttäen, että vähintään puolet äänioikeutetuista edustajista on läsnä (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 24 ja 25 kohta).

134. Voidaan näin ollen katsoa, että kansallisen tuomarineuvoston jäsenten nimitystapaan liittyy lainsäädäntövallan vaikutus kansalliseen tuomarineuvostoon, eikä pidä sivuuttaa sitä, että parlamentin alahuone voi valita ehdokkaita, joilla on vain vähän tai ei lainkaan tuomareiden tukea, minkä seurauksena tuomarikunnan näkemyksellä voi olla riittämätön painoarvo kansallisen tuomarineuvoston jäsenten valintamenettelyssä.[89] Demokraattisen legitimiteetin ja kansallisen tuomarineuvoston edustavuuden lisäämistä koskevista esitetyistä tavoitteista riippumatta tämä järjestely voi vaikuttaa kielteisesti kansallisen tuomarineuvoston riippumattomuuteen.[90]

135. On myös huomattava, että kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenten nimitystavan muutosten yhteydessä myös kansallisen tuomarineuvoston jäsenten toimikaudet päätettiin ennenaikaisesti. On riidatonta, että kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain mukaan kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenten tehtävät lakkaavat etuajassa uusien jäsenten valitsemisajankohtana (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 22 ja 26 kohta). Riippumatta siitä, että tavoitteeksi esitetään kansallisen tuomarineuvoston jäsenten toimikausien yhdenmukaistaminen, kansallisessa tuomarineuvostossa parhaillaan toimivien jäsenten välittömän korvaamisen samanaikaisesti kansallisen tuomarineuvoston uuden nimitysjärjestelmän kanssa voidaan katsoa heikentävän entisestään kansallisen tuomarineuvoston riippumattomuutta lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta.[91]

88 Toisin sanoen kansallisen tuomarineuvoston jäsenistä 21 jäsentä on lainsäädäntövallan nimittämiä (15 tuomarijäsentä + neljä parlamentin alahuoneen nimittämää jäsentä + kaksi Senatin eli Puolan parlamentin ylähuoneen nimittämää jäsentä); yhden jäsenen nimittää Puolan tasavallan presidentti, ja virkansa puolesta jäseniä olevista kolmesta jäsenestä yksi on toimeenpanovallan edustaja (oikeusministeri) ja kaksi oikeuslaitoksen edustajia (Sąd Najwyższyn ensimmäinen presidentti ja Naczelny Sąd Administracyjnyn presidentti). Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 20 kohta.

89 Ks. mm. edellä alaviitteessä 3 mainittu komission perusteltu ehdotus, 141–143 perustelukappale; edellä alaviitteessä 4 mainittu Venetsian komission lausunto nro 904/2017, 24–26 kohta ja edellä alaviitteessä 4 mainittu vuonna 2018 annettu YK:n raportti Puolasta, 67–69 kohta.

90 Voidaan myös katsoa, että näiden tavoitteiden toteuttamiseksi voidaan ottaa käyttöön vaihtoehtoisia keinoja, kuten todetaan edellä alaviitteessä 4 mainitussa Venetsian komission lausunnossa nro 904/2017, 27 kohta; Council of Europe Group of States Against Corruption (GRECO), Addendum to the Fourth Round Evaluation Report on Poland, 22.6.2018, 28 ja 29 kohta.

91 Ks. esim. alaviitteessä 3 mainittu komission perusteltu ehdotus, 140, 144, 145 ja 175 perustelukappale; alaviitteessä 4 mainittu Venetsian komission lausunto nro 904/2017, 28–31 kohta ja alaviitteessä 4 mainittu YK:n vuonna 2018 antama raportti Puolasta, 70 kohta.

136. Trybunał Konstytucyjnyn 25.3.2019 antama tuomio (K 12/18)[92] ei osoita arviointiani vääräksi. Trybunał Konstytucyjny katsoi kyseisessä tuomiossa ensinnäkin, että kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain 9a § (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 22 kohta), joka koskee tapaa, jolla parlamentin alahuone nimittää tuomarijäsenet, on yhdenmukainen Puolan perustuslain useiden säännösten kanssa, ja toiseksi, että kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain 44 §:n 1a momentti (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 28 kohta), joka koskee muutoksenhakumenettelyä tuomarivalintaa koskevista kansallisen tuomarineuvoston yksittäisistä kielteisistä päätöksistä, on ristiriidassa Puolan perustuslain 184 §:n kanssa. Kyseiseen tuomioon ei sisälly seikkoja, joilla olisi merkitystä arvioitaessa unionin oikeuteen perustuvia vaatimuksia kurinpitojaoston riippumattomuudesta, eikä sillä sellaisenaan poisteta missään tapauksessa kaikkia niitä olosuhteita, jotka osaltaan heikentävät kansallisen tuomarineuvoston riippumattomuutta edellä kuvatulla tavalla.

137. Kun otetaan huomioon se, että tuomarineuvostoilla on ratkaiseva asema oikeuslaitoksen riippumattomuuden takaamisessa niillä lainkäyttöalueilla, joilla ne on perustettu, ja että niiden on itsessään oltava riippumattomia ja ettei lainsäädäntö- ja toimeenpanovalta saa puuttua niiden tehtävien suorittamiseen, mielestäni kansallisen tuomarineuvoston rooli kurinpitojaoston tuomareiden valinnassa merkitsee tämän perusteella sitä, että tällainen jaosto ei tarjoa perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisia riittäviä riippumattomuuden takeita. Kurinpitojaoston riippumattomuutta voidaan perustelluista syistä objektiivisesti epäillä sen roolin perusteella, joka lainsäädäntöviranomaisilla on kansallisen tuomarineuvoston 15 tuomarijäsenen valinnassa, ja sen roolin perusteella, joka kyseisellä elimellä on valittaessa tuomarit, jotka Puolan tasavallan presidentti voi nimittää Sąd Najwyższyyn. Näitä epäilyjä ei voida hälventää sillä, että teknisesti ottaen kansallisella tuomarineuvostolla on tässä prosessissa neuvoa-antava tehtävä.

138. Kuten kantajat, EFTAn valvontaviranomainen ja komissio toteavat, useita kurinpitojaoston tuomareiden valintaan liittyviä näkökohtia pitäisi ottaa huomioon yhdessä kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenten nimitystavan muutosten kanssa.

139. On erityisesti riidatonta, että ensinnäkin siihen saakka, kunnes kaikki kurinpitojaoston virat on täytetty ensimmäisen kerran, tasavallan presidentti nimittää kyseisen jaoston tuomarit (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 18 kohta); toiseksi kurinpitojaostoa koskevat jossain määrin säännökset, jotka erottavat sen muista Sąd Najwyższyn jaostoista ja joihin kuuluu muun muassa ylimmästä tuomioistuimesta annetun vuoden 2017 lain 20 §, jonka mukaan Sąd Najwyższyn ensimmäisen presidentin tehtäviä hoitaa kurinpitojaoston puheenjohtaja kyseisessä jaostossa toimivien tuomareiden osalta (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 14 kohta); kolmanneksi kurinpitojaostoa koskevat järjestelyt otettiin käyttöön osana Puolan lainkäyttöjärjestelmän uudistusta koskevaa lainsäädäntökokonaisuutta (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 1 kohta) ja neljänneksi kurinpitojaoston tehtävänä on ratkaista asiat, jotka liittyvät erityisesti Sąd Najwyższyn tuomareiden eläkkeelle siirtymiseen ja tuomareita vastaan käytäviin kurinpitomenettelyihin, joista kummastakin on kyse tässä lainsäädäntökokonaisuudessa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 15 ja 17 kohta).[93] Vuonna 2017 annettu kansallista tuomarineuvostoa koskeva muutoslaki tuli voimaan noin kolme kuukautta ennen vuonna 2017 ylimmästä tuomioistuimesta annettua lakia (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 11 ja 21 kohta), jolla kansalliselle tuomarineuvostolle annettiin tämä tehtävä valita tuomarit, jotka Puolan tasavallan presidentti voi nimittää kurinpitojaostoon.

92 Ks. yhteenvetona Trybunał Konstytucyjnyn istunnon jälkeen antama lehdistötiedote K 12/18, saatavilla osoitteessa http://trybunal.gov.pl/.

93 On syytä tuoda esille, että edellä alaviitteessä 4 mainitussa lausunnossaan nro 904/2017 ja erityisesti sen 89–95 ja 128–131 kohdassa Venetsian komissio piti kansallista tuomarineuvostoa ja kurinpitojaostoa koskevan Puolan lainsäädännön yhteisvaikutuksia yhdessä muiden uudistusten kanssa vakavana uhkana tuomioistuinten riippumattomuudelle. Lisäksi Euroopan tuomarineuvostojen verkosto (ENCJ) päätti 17.9.2018 jäädyttää kansallisen tuomarineuvoston jäsenyyden, mikä johtui sen tuomarijäsenten nimittämistä koskevista muutoksista sekä 13 muusta seikasta, kuten siitä, että kansallisesta tuomarineuvostosta annettu laki on osa toimeenpanovallan aseman vahvistamiseksi toteutettua kokonaisuudistusta ja vaarantaa tuomioistuinten riippumattomuuden. Ks. edellä alaviitteessä 28 mainittu ENCJ, Position Paper, 16.8.2018, ja lehdistötiedote, ECNJ Suspends Polish National Judicial Council – KRS, saatavilla osoitteessa http://www.encj.eu/.

140. Tältä osin on huomattava, että kurinpitojaosto korostaa käsiteltäviä asioita koskevan kantansa sisältävässä päätöslauselmassa [94] muun muassa sitä, että tuomareiden nimittäminen on tasavallan presidentin perustuslakiin perustuva oikeus, jota hän käyttää yhteistyössä kansallisen tuomarineuvoston kanssa, ja että kurinpitojaosto täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa asetetut vaatimukset, koska se on laillisesti perustettu ja koska sen asemaa, toimivaltaa ja sisäistä organisaatiota koskevilla säännöksillä taataan kyseisen jaoston ja sen tuomareiden riippumattomuus ja puolueettomuus. Se väittää, että kurinpitojaoston tuomareiden riippumattomuus ja puolueettomuus on varmistettu erityisesti tuomareiden jääviyssäännöillä ja että heidän riippumattomuuttaan ja puolueettomuuttaan on arvioitava konkreettisen yksittäistapauksen valossa.

141. Vaikka yleinen syyttäjä ja Puola yhdessä kurinpitojaoston kanssa ovat esittäneet väitteitä, jotka koskevat tasavallan presidentin perustuslakiin perustuvaa oikeutta nimittää tuomarit ja kurinpitojaostoon sovellettavia riippumattomuuden muodollisia takeita, nämä väitteet eivät riitä poistamaan sitä, että kyseinen jaosto ei näytä olevan objektiivisesti riippumaton, kun sitä tarkastellaan tämän ratkaisuehdotuksen 132–135 ja 139 kohdassa mainittujen seikkojen valossa.

142. Lisäksi pääasioissa esillä olevassa tilanteessa syntyy laajennettu vaikutelma riippumattomuuden puuttumisesta, kun otetaan huomioon, että kantajat haluavat riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen ratkaisevan asian, jossa he katsovat, että heidän erottamattomuutensa ja riippumattomuutensa suojaan on puututtu. Asian C-585/18 kantajan osalta käyttöön otetut järjestelyt näyttävät olevan ristiriidassa prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteen kanssa. [95] Tämä johtuu siitä, että kantaja on saanut kansalliselta tuomarineuvostolta kielteisen lausunnon, kun samaan aikaan kansallisella tuomarineuvostolla on rooli kurinpitojaoston eli sellaisen tuomioistuimen kokoonpanossa, joka tarjoaa hänelle Puolan oikeuden mukaan oikeussuojakeinon. Tämä vaikuttaa prosessuaalisen yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalliselta, kun otetaan huomioon tekemäni johtopäätös kurinpitojaoston riippumattomuutta koskevista puutteista, jotka johtuvat kansallisen tuomarineuvoston jäsenten nimitystavasta.

143. Korostan kuitenkin, että mikään tästä ei merkitse sitä, että tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksia pitäisi tulkita siten, että ne estävät jäsenvaltioita toteuttamasta sellaisia asianmukaisia uudistuksia järjestelmissään, jotka koskevat erityisesti tuomareiden valintaa ja jäsenvaltioiden tuomarineuvostojen tai vastaavien elinten kokoonpanoa, vaan niitä on tulkittava pikemminkin siten, että jäsenvaltioiden on toteutettava tällaiset uudistukset unionin oikeuteen perustuvia velvollisuuksiaan noudattaen, mikä käsittää velvollisuuden säilyttää tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti.

144. Yleisen syyttäjän ja Puolan esittämät väitteet, jotka perustuvat Puolassa ja muissa jäsenvaltioissa toteutettuihin samankaltaisiin ratkaisuihin, eivät ole vakuuttavia. Kuten kantajat toteavat, esillä olevat asiat koskevat Puolan tilannetta, kun otetaan huomioon erityisesti tämän ratkaisuehdotuksen 132–135 ja 139 kohdassa mainitut seikat. [96] On myös ehkä paikallaan korostaa, että jäsenvaltioissa ei ole tässä yhteydessä kaksoisstandardeja, sillä unionin oikeusjärjestyksessä ei pidä hyväksyä mitään jäsenvaltion toimenpidettä, jolla heikennetään perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaista tuomioistuinten riippumattomuutta.

94 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 20.

95 Ks. esim. tuomio 28.7.2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone ym. (C-543/14, EU:C:2016:605, 40 ja 41 kohta) ja tuomio 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, 96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

96 Huomattakoon, että EU:n oikeusalan tulostaulun 2019 mukaan tutkituista 20 jäsenvaltiosta Puola on ainoa jäsenvaltio, jossa tuomarineuvoston tuomarijäsenten nimitysehdotusta eivät tee yksinomaisesti tuomarit ja jossa heidät nimittää parlamentti. Ks. komission tiedonanto, EU:n oikeusalan tulostaulu 2019, COM(2019) 198 final, 26.4.2019, kaavio 54, s. 55 ja 62. Ks. myös edellä alaviitteessä 4 mainittu OECD:n vuonna 2017 antama lopullinen lausunto Puolasta, 43–46 kohta.

4. Arviointi SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan perusteella

145. Merkitseekö perusoikeuskirjan 47 artiklan rikkomisen lisäksi tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimusten noudattamatta jättäminen pääasioiden olosuhteissa rakenteellista tai yleistä puutetta, joka vaarantaa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun tuomioistuinten riippumattomuuden keskeisen sisällön[97] ja loukkaa siten laajemmin oikeusvaltioperiaatetta, sellaisena kuin sitä suojataan SEU 2 artiklassa?[98]

146. Ratkaisuehdotuksessani komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18)[99] katsoin, että kansalliset toimenpiteet, joilla alennettiin ylimmän tuomioistuimen tuomareiden eläkeikää ilman riittäviä takeita heidän erottamattomuutensa varmistamiseksi ja heidän riippumattomuutensa turvaamiseksi, merkitsivät asiallisesti tällaista rakenteellista puutetta, joka vaikutti kaikkiin ylimmän tuomioistuimen tuomareihin. Ratkaisuehdotuksessani komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18)[100] päädyin samaan johtopäätökseen arvioidessani kansallisia toimenpiteitä, joilla alennettiin yleisten tuomioistuinten tuomareiden eläkeikää ja jotka vaikuttivat koko Puolan oikeuslaitokseen. Molemmat uudistukset vaikuttivat Puolan oikeuslaitokseen yleisellä tasolla.

147. On huomattava, että 24.6.2019 antamassaan tuomiossa komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18)[101] unionin tuomioistuin ei näytä ottaneen kantaa tuomareiden erottamattomuutta ja riippumattomuutta turvaavien sääntöjen rikkomisen vakavuuteen SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan yhteydessä. Kyseisessä tuomiossa ei ole minkäänlaista viittausta näiden sääntöjen rakenteelliseen tai yleiseen rikkomiseen.[102]

148. Johtopäätökseni mukaan pääasioiden olosuhteissa on joka tapauksessa rikottu SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa.

149. Tämä johtopäätökseni perustuu ennen kaikkea siihen, että Puolan lainsäädäntö, jolla Sąd Najwyższyyn on perustettu uusi jaosto, tässä tapauksessa kurinpitojaosto, joka käsittelee Sąd Najwyższyn ennenaikaisesti ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla lainvastaisesti eläkkeelle siirrettyjen tuomareiden kanteet, liittyy läheisesti ongelmiin, joita käsittelin ratkaisuehdotuksessani komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18) ja jotka vaikuttivat Sąd Najwyższyn tuomareihin yleisellä tasolla. Unionin tuomioistuin totesi 24.6.2019 antamassaan tuomiossa,[103] että kyseessä olevat toimenpiteet olivat ristiriidassa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 2 kohta).

97 Julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18, EU:C:2019:529, 115 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:325, 63 kohta, alaviite 41).

98 Ks. erityisesti tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 32 kohta) ja tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 47 kohta). Kuten totesin ratkaisuehdotukseni Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517) 40 kohdassa, ”pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa voi olla olemassa vaara siitä, että oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin loukataan, vaikka kyseinen jäsenvaltio ei loukkaa oikeusvaltioperiaatetta”.

99 EU:C:2019:325.

100 EU:C:2019:529.

101 EU:C:2019:531.

102 Vrt. tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, erityisesti 60, 73 ja 74 kohta).

103 Tuomio komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531). Unionin tuomioistuin totesi kyseisen tuomion 115 ja 116 kohdassa, että kansallisen tuomarineuvoston osallistuminen menettelyyn, joka koskee tuomarin tehtävien hoitamisen jatkamista sen jälkeen, kun hän on saavuttanut tavanomaisen eläkeikänsä, voi lähtökohtaisesti edistää kyseisen menettelyn objektiivisuutta, mutta ”näin on kuitenkin ainoastaan siltä osin kuin tietyt edellytykset täytetään ja etenkin kuin mainittu elin ei itse ole riippuvainen lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovallasta eikä viranomaisesta, jolle sen on annettava lausunto”.

150. Kansallisella tuomarineuvostolla on merkittävä rooli tämän uuden jaoston tuomareiden nimittämisessä, mikä on lähemmin tarkasteltuna vastoin eurooppalaisia ja kansainvälisiä suuntaviivoja, jotka koskevat tällaisten elinten riippumattomuutta lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 124–135 kohta). Tämä avaa mahdollisuuden sille, että poliittinen valta käyttää erittäin suurta vaikutusvaltaa Sąd Najwyższyn tuomareiden nimittämisessä, mikä vaikuttaa Puolan oikeuslaitoksen rakenteeseen yleisellä tasolla.

151. Lisäksi äskettäin perustettu kurinpitojaosto ratkaisee asiat, jotka koskevat niitä tuomareita, jotka ovat unionin tuomioistuimen SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan vastaisiksi hiljattain toteamien toimenpiteiden kohteena, kuten juuri edellä on todettu (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 149 kohta). Kun otetaan huomioon kansallisen tuomarineuvoston tuomarijäsenten valintaa koskevien uusien toimenpiteiden ajoitus ja kansallisen tuomarineuvoston rooli päätettäessä siitä, kuka kurinpitojaostoon nimitetään, tämä mahdollisesti vaarantaa hiljattain vahvistetun eläkeiän saavuttaneiden Sąd Najwyższyn tuomareiden mahdollisuudet oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa, jotta he voivat riitauttaa heitä vastaan toteutetut toimenpiteet.

152. Kun otetaan huomioon, että käsiteltävissä asioissa kyseessä oleva ongelma liittyy läheisesti ratkaisuehdotuksessani komissio v. Puola (ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18) käsittelemääni ongelmaan, myös nyt käsiteltävää ongelmaa pitäisi tarkastella rakenteellisena ja yleisenä ongelmana, joka koskettaa siten SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa taatun tuomioistuinten riippumattomuuden keskeistä sisältöä.

E Toinen kysymys asiassa C-585/18 ja kolmas kysymys asioissa C-624/18 ja C-625/18 sekä toimivallan käyttö sillä perusteella, että kurinpitojaosto ei ole riippumaton tuomioistuin

153. Jos unionin tuomioistuin katsoo, että asiaa viimeisenä oikeusasteena käsittelevän kansallisen tuomioistuimen jaosto, kuten pääasioissa kurinpitojaosto, ei täytä unionin oikeudessa asetettuja tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksia, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, onko jonkin toisen kansallisen tuomioistuimen, kuten sen itsensä, jätettävä unionin oikeuden perusteella soveltamatta kansallisia säännöksiä, joiden mukaan sillä ei ole toimivaltaa asioissa.

154. Tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi seuraavista syistä.

155. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden ensisijaisuus edellyttää, että kansalliset tuomioistuimet, joiden tehtävänä on toimivaltansa puitteissa soveltaa unionin oikeussääntöjä, ovat velvollisia varmistamaan näiden säännösten täyden vaikutuksen niin, että ne tarvittaessa jättävät kaikki unionin oikeuden vastaiset kansalliset säännökset, myös menettelysäännökset, omasta aloitteestaan soveltamatta ilman, että niiden olisi pyydettävä tai odotettava, että tällainen kansallinen säännös ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jossain muussa perustuslaillisessa menettelyssä.[104] Kansallisilla tuomioistuimilla on erityisesti velvollisuus varmistaa toimivaltansa rajoissa perusoikeuskirjan 47 artiklasta johtuva oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja taata tämän artiklan täysi vaikutus jättämällä tarpeen vaatiessa soveltamatta niiden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä.[105]

156. Tästä seuraa, että esillä olevissa asioissa kansallisia säännöksiä, joissa annetaan toimivalta unionin oikeutta koskevassa asiassa asiaa viimeisenä oikeusasteena käsittelevän kansallisen tuomioistuimen jaostolle, joka ei täytä perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja/tai SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa asetettuja tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksia, on jätettävä soveltamatta. Kuten komissio toteaa, sen merkityksen valossa, mikä tuomioistuinten riippumattomuudella on unionin oikeuden mukaisen tehokkaan oikeussuojan varmistamisessa yksityisille, asiaa viimeisenä

104 Ks. esim. tuomio 4.12.2018, Minister for Justice and Equality ja Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

105 Ks. tuomio 17.4.2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, 79 kohta).

oikeusasteena käsittelevän kansallisen tuomioistuimen jonkin toisen jaoston, kuten pääasioissa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, on voitava omasta aloitteestaan jättää kyseisen periaatteen vastaisia kansallisia säännöksiä soveltamatta. Kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus tarjota tehokas oikeussuojakeino unionin oikeuden noudattamisen varmistamiseksi, jos tällaista ei muutoin ole kansallisen oikeuden mukaan käytettävissä. [106]

VII Ratkaisuehdotus

157. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Sąd Najwyższyn esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Asioissa C-624/18 ja C-625/18 esitetyn ensimmäisen kysymyksen osalta ei ole tarpeen antaa ratkaisua.

   Toissijaisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaa, luettuna yhdessä yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY 9 artiklan 1 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että jos jäsenvaltion ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetaan vaatimus, jossa vedotaan ikään perustuvan syrjinnän kiellon loukkaamiseen tämän saman tuomioistuimen tuomarin osalta ja samalla tehdään turvaamistoimihakemus, kyseisen tuomioistuimen on – varmistaakseen unionin oikeudesta johtuvien oikeuksien suojelemisen kansallisen oikeuden mukaisella välitoimella – jätettävä soveltamatta kansallisia säännöksiä, joiden mukaan toimivalta asiassa, jossa kanne on nostettu, on kyseisen tuomioistuimen jaostolla, joka ei ole toiminnassa, koska tuomareita, joiden on tarkoitus kuulua sen kokoonpanoon, ei ole nimetty.

2) Perusoikeuskirjan 47 artiklassa asetettuja tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksia on tulkittava siten, että sellainen tyhjästä luotu jäsenvaltion ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen jaosto, joka on toimivaltainen ottamaan käsiteltäväkseen kansallisen tuomioistuimen tuomarin vireille paneman asian, jonka kokoonpanossa voi olla ainoastaan sellaisen kansallisen elimen eli Krajowa Rada Sądownictwan (kansallinen tuomarineuvosto) valitsemia tuomareita, jonka tehtävänä on valvoa tuomioistuinten riippumattomuutta, ja joka muodostamismallinsa ja toimintatapansa vuoksi ei takaa riippumattomuutta lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta, ei täytä kyseisiä vaatimuksia.

   Tälle on esteenä myös SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

3) Jäsenvaltion ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen jaoston, joka ei ole toimivaltainen ja joka täyttää unionin oikeudessa tuomioistuimen osalta asetetut vaatimukset ja jossa on nostettu kanne unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvassa asiassa, on unionin oikeuden ensisijaisuuden nojalla jätettävä soveltamatta kansallisen lain säännöksiä, joilla suljetaan pois sen toimivalta tässä samassa asiassa.

106 Tuomio 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, erityisesti 40 ja 41 kohta). Ks. myös esim. tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 103 ja 104 kohta).