Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
4 päivänä maaliskuuta 2021 [1]

Yhdistetyt asiat C-357/19 ja C-547/19

Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție,
PM,
RO,
SP ja
TQ
vastaan
QN,
UR,
VS,
WT,
Autoritatea Națională pentru Turism,
Agenția Națională de Administrare Fiscală ja
SC Euro Box Promotion SRL (C-357/19)
sekä
CY ja
Asociația ”Forumul Judecătorilor din România”
vastaan
Inspecția Judiciară,
Consiliul Superior al Magistraturii ja
Înalta Curte de Casație și Justiție (C-547/19)

(Ennakkoratkaisupyynnöt – Înalta Curte de Casație și Justiție (ylin tuomioistuin, Romania)

Ennakkoratkaisupyyntö – Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – SEUT 325 artiklan 1 kohta – Yleissopimus Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta – Korruptiota koskevat oikeudenkäynnit – Unionin varoista osittain rahoitetut hankkeet – Perustuslakituomioistuimen ratkaisu tuomarikollegioiden kokoonpanon laillisuudesta – Kansallinen lainsäädäntö, jossa tuomarikollegioiden kokoonpano määräytyy arpomalla – Ylimääräinen muutoksenhaku lopullisista tuomioista – Oikeus oikeudenkäyntiin aiemmin lailla perustetussa tuomioistuimessa – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta – Tuomioistuinten riippumattomuus – SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta –

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

Unionin oikeuden ensisijaisuus – Tuomioistuinlaitoksen jäseniä vastaan aloitetut kurinpitomenettelyt

Sisällys

I Johdanto . . . 4

II Asiaa koskevat oikeussäännöt . . . 5

A Unionin oikeus . . . 5

B Romanian oikeus . . . 6

1. Romanian perustuslaki . . . 6

2. Laki nro 303/2004 . . . 7

3. Laki nro 304/2004 . . . 7

4. Ylimmän tuomioistuimen organisaatiosta ja hallinnollisesta toiminnasta annettu johtosääntö . . . 8

5. Rikosprosessikoodeksi . . . 9

6. Rikoslaki . . . 10

III Tosiseikat, asian käsittely kansallisessa tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymykset . . . 11

A Asia C-357/19 . . . 11

B Asia C-547/19 . . . 13

C Menettely unionin tuomioistuimessa . . . 15

IV Tarkastelu . . . 15

A Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen . . . 15

1. Asia C-357/19 . . . 15

a) Unionin toimivallan puuttuminen . . . 16

b) Ennakkoratkaisukysymysten merkityksellisyys pääasian oikeudenkäynnin kannalta . 17

2. Asia C-547/19 . . . 19

a) Unionin toimivallan puuttuminen . . . 19

b) Ennakkoratkaisukysymyksen merkityksellisyys pääasian oikeudenkäynnin kannalta . 20

B Sovellettava unionin oikeus . . . 20

1. SEU 2 artikla ja SEU 19 artiklan 1 kohta . . . 20

2. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös (ja perusoikeuskirja) . . . 22

3. SEUT 325 artiklan 1 kohta ja yleissopimus (sekä perusoikeuskirja) . . . 24

a) SEUT 325 artiklan 1 kohta ja arvonlisävero . . . 24

b) SEUT 325 artiklan 1 kohta, yleissopimus ja unionin varoihin liittyvä korruptio . . . 25

c) Kuuluvatko SEUT 325 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan myös rikoksen yritykset? . . . 26

d) Onko SEUT 325 artiklan 1 kohdan soveltamisala riippuvainen menettelyn lopputuloksesta? . . . 27

4. Välipäätelmä . . . 29

C Arviointi . . . 29

1. Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt . . . 30

2. Oikeus etukäteen laillisesti perustettuun tuomioistuimeen . . . 32

a) Unionin oikeudessa asetetut vaatimukset . . . 33

b) Tarkastelu . . . 35

c) Välipäätelmä . . . 38

3. Unionin taloudellisten etujen suojaaminen . . . 38

1) Unionin oikeudellinen kehys . . . 39

2) Asianosaisten näkökannat . . . 39

3) Tarkastelu . . . 40

i) Sovellettavat arviointiperusteet? . . . 40

ii) Soveltaminen käsiteltävään asiaan . . . 44

iii) Välipäätelmä . . . 46

4. Tuomioistuinten riippumattomuuden periaate . . . 46

1) Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esille tuomat huolenaiheet . . . 47

2) Unionin oikeudellinen kehys . . . 48

3) Tarkastelu . . . 50

i) Perustuslakituomioistuimen kokoonpano ja asema 50

ii) Perustuslakituomioistuimen toimivalta ja toiminta 51

iii) Oikeusvoiman periaate 52

iv) Varauma 53

v) Välipäätelmä 53

5. Ensisijaisuuden periaate 54

V Ratkaisuehdotus 57

I Johdanto

1. Vuonna 2019 romanialaiset tuomioistuimet esittivät unionin tuomioistuimelle useita ennakkoratkaisupyyntöjä, jotka koskivat tuomioistuinten riippumattomuutta, oikeusvaltiota ja korruption torjuntaa. Ensimmäinen tapausryhmä koski tuomioistuinlaitosta koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön tehtyjä monia erilaisia muutoksia, joista useimmat oli toteutettu kiireellisillä asetuksilla. [2]

2. Nyt käsiteltävät yhdistetyt asiat ovat esimerkkitapauksia toisessa tapausryhmässä. [3] Toisen tapausryhmän pääteema on aika erilainen kuin ensimmäisessä ryhmässä: voidaanko Curtea Constituțională a României (perustuslakituomioistuin, Romania) (jäljempänä perustuslakituomioistuin) tuomioilla loukata tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta ja oikeusvaltioperiaatetta, ja voivatko ne olla ristiriidassa unionin taloudellisten etujen suojaamisen kanssa?

3. Näissä kahdessa yhdistetyssä asiassa keskitytään erityisesti sellaisen perustuslakituomioistuimen ratkaisun vaikutuksiin, jossa todetaan lähinnä, että Înalta Curte de Casație şi Justiției (ylin tuomioistuin, Romania) (jäljempänä ylin tuomioistuin) jotkin kollegiot on muodostettu sääntöjenvastaisesti. Tämän ratkaisun seurauksena osa asianosaisista sai mahdollisuuden ylimääräiseen muutoksenhakuun, jonka yhteydessä puolestaan tuli esille mahdollisia kysymyksiä, jotka liittyvät paitsi unionin taloudellisten etujen suojaamiseen SEUT 325 artiklan 1 kohdan nojalla myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan toiseen kohtaan sisältyvän käsitteen ”tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu” tulkintaan. Lisäksi kaikki nämä seikat sijoittuvat sellaiseen kansalliseen institutionaaliseen rakenteeseen, jossa perustuslakituomioistuimen ratkaisujen noudattamatta jättäminen merkitsee kurinpitorikkomusta.

2 Ks. ratkaisuehdotukseni Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746), josta käytän viittaamisen helpottamiseksi jäljempänä lyhennettä ”ratkaisuehdotus AFJR”, ja samana päivänä esittämäni ratkaisuehdotus Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747).

3 Ks. myös tänä samana päivänä esittämäni ratkaisuehdotukset asiassa C-379/19, DNA- Serviciul Teritorial Oradea ja yhdistetyissä asioissa C-811/19 ja C-840/19, FQ ym..

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

4. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä yleissopimus)[4] 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tässä yleissopimuksessa tarkoitetaan Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvalla petoksella

a) menojen osalta tahallista tekoa tai laiminlyöntiä, joka koskee

– väärien, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämistä tai esittämistä, josta seuraa, että Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon tai Euroopan yhteisöjen hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin budjetteihin sisältyviä varoja nostetaan tai pidätetään oikeudettomasti;

– erityistä velvoitetta rikkoen tapahtuvaa tietojen ilmoittamatta jättämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä;

– tällaista varojen väärinkäyttöä muihin tarkoituksiin kuin ne on alun perin myönnetty

– –

2. Jollei 2 artiklan 2 kohdassa toisin määrätä, jäsenvaltiot toteuttavat tarpeelliset ja aiheelliset toimenpiteet saattaakseen 1 kohdan määräykset osaksi sisäistä rikosoikeuttaan siten, että niissä tarkoitettu menettely säädetään rangaistavaksi.

3. Jollei 2 artiklan 2 kohdassa toisin määrätä, jäsenvaltiot toteuttavat tarpeelliset toimenpiteet myös sen varmistamiseksi, että tahallinen väärien, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen laatiminen tai toimittaminen, kun niillä on 1 kohdassa mainittu seuraus, säädettäisiin rangaistavaksi, jos ne eivät jo ole rangaistavia joko tahallisena rikoksena tai avunantona tai yllytyksenä rikokseen tai 1 kohdan mukaisesti määritellyn petoksen yrityksenä.

4. Edellä 1 ja 3 kohdissa tarkoitettu teon tai laiminlyönnin tahallisuus on voitava päätellä objektiivisesti havaittavista tosiasiallisista olosuhteista.”

5. Yleissopimuksen 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot toteuttavat tarpeelliset toimenpiteet säätääkseen 1 artiklassa tarkoitetut teot sekä 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tekoihin liittyvän avunannon rikokseen, siihen yllyttämisen tai rikoksen yrityksen tehokkain, suhteellisin ja vakuuttavin seuraamuksin rikoksina rangaistaviksi käsittäen ainakin tärkeissä petostapauksissa vankeusrangaistukset, joista voi seurata tekijän luovuttaminen. Kuitenkin törkeänä petoksena pidetään jokaisen jäsenvaltion vahvistamaa vähimmäismäärää koskevaa petosta. Tätä vähimmäismäärää ei saa vahvistaa 50 000:ta ecua suuremmaksi.

4 EYVL 1995, C 316, s. 49.

– –”

B Romanian oikeus

1. Romanian perustuslaki

6. Romanian perustuslaki, sellaisena kuin se on muutettuna ja täydennettynä lailla nro 429/2003, sisältää seuraavat säännökset:

”142 § – Rakenne

1. Perustuslakituomioistuin on perustuslain ensisijaisuuden takaaja.

2. Perustuslakituomioistuimessa on yhdeksän tuomaria, jotka nimitetään yhdeksän vuoden toimikaudeksi, jota ei voida jatkaa tai uusia.

3. Tuomareista kolme nimittää Camera Deputaților (edustajainhuone), kolme Senat (senaatti) ja kolme Romanian presidentti.

– –

143 § – Nimittämisedellytykset

Perustuslakituomioistuimen tuomareilla on oltava erinomainen oikeudellinen pätevyys, korkeatasoinen ammatillinen pätevyys ja vähintään 18 vuoden kokemus oikeudellisesta työstä tai oikeusalan korkeakoulutuksesta.

– –

145 § – Riippumattomuus ja erottamattomuus

Perustuslakituomioistuimen tuomarit hoitavat tehtäviään riippumattomasti, eikä heitä voida erottaa toimikauden aikana.

146 § – Tehtävät

Perustuslakituomioistuimella on seuraavat tehtävät:

– –

e) viranomaisten välisten perustuslakia koskevien oikeusriitojen ratkaiseminen Romanian presidentin, Romanian parlamentin jommankumman kamarin puhemiehen, pääministerin tai Consiliul Superior al Magistraturiin [ylin tuomarineuvosto, Romania] puheenjohtajan pyynnöstä;

– –

147 § – Perustuslakituomioistuimen ratkaisut

1. Voimassa olevien lakien ja asetusten säännösten, jotka todetaan perustuslain vastaisiksi, oikeusvaikutukset lakkaavat 45 päivän kuluttua perustuslakituomioistuimen ratkaisun julkaisemisesta, jos kyseisenä ajanjaksona tapauksen mukaan parlamentti tai hallitus ei saata perustuslain vastaisia säännöksiä perustuslain säännösten mukaisiksi. Perustuslain vastaisiksi todettujen säännösten soveltaminen keskeytyy suoraan lain nojalla koko kyseisen ajanjakson ajaksi.

2. Jos perustuslainvastaisuus koskee vielä vahvistamatonta lakia, parlamentin on tarkasteltava uudelleen kyseisiä säännöksiä niiden saattamiseksi perustuslakituomioistuimen ratkaisun mukaisiksi.

– –

4. Perustuslakituomioistuimen ratkaisut julkaistaan Monitorul Oficial al României-eissa (Romanian virallinen lehti). Nämä ratkaisut ovat yleisesti sitovia julkaisupäivästä alkaen, ja ne tuottavat oikeusvaikutuksia vain tulevaisuudessa.”

2. Laki nro 303/2004

7. Tuomareihin ja syyttäjiin sovellettavista säännöksistä annetun lain nro 303/2004 (legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, jäljempänä laki nro 303/2004)[5] 99 §:n ș kohdan mukaan perustuslakituomioistuimen ratkaisujen noudattamatta jättäminen on kurinpitorikkomus.

3. Laki nro 304/2004

8. Ylimmän tuomioistuimen kollegioiden kokoonpanosta säädetään oikeuslaitoksen organisaatiosta annetun lain nro 304/2004 (legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, jäljempänä laki nro 304/2004) 32 ja 33 §:ssä.[6] Näitä säännöksiä muutettiin vuosina 2010, 2013 ja 2018.

9. Lain nro 304/2004 32 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna lain nro 304/2004 muuttamisesta ja täydentämisestä annetulla lailla nro 207/2018 (legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară),[7] säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin vuoden alussa tuomarineuvosto hyväksyy [ylimmän tuomioistuimen] presidentin tai varapresidenttien ehdotuksesta viiden tuomarin kollegioiden lukumäärän ja näiden kollegioiden kokoonpanon.

2. Rikosasioissa viiden tuomarin kollegiot koostuvat [ylimmän tuomioistuimen] rikosjaoston jäsenistä.

5 Monitorul Oficial al României, I osa, nro 826, 13.9.2005.

6 Monitorul Oficial al României, I osa, nro 827, 13.9.2005.

7 Monitorul Oficial al României, I osa, nro 636, 20.7.2018.

3. Muissa kuin rikosasioissa viiden tuomarin kollegiot koostuvat erikoistuneista tuomareista asian luonteesta riippuen.

4. [Ylimmän tuomioistuimen] presidentti tai hänen poissa ollessaan yksi varapresidenteistä valitsee näissä kollegioissa istuvat tuomarit julkisessa istunnossa tapahtuvalla arvonnalla. Asioita käsittelevien kollegioiden jäseniä voidaan vaihtaa ainoastaan poikkeustapauksissa ottaen huomioon [ylimmän tuomioistuimen] organisaatiosta ja hallinnollisesta toiminnasta annetussa johtosäännössä vahvistetut objektiiviset perusteet.

5. Viiden tuomarin kollegioiden puheenjohtajana toimii [ylimmän tuomioistuimen] presidentti, toinen kahdesta varapresidentistä tai jaostojen puheenjohtajat, jos heidät on nimetty 4 momentin mukaisesti kyseiseen kollegioon.

6. Jos ketään edellä mainituista henkilöistä ei ole nimetty viiden tuomarin kollegioon, kukin tuomari toimii kollegion puheenjohtajana kiertävässä järjestyksessä sen mukaan, miten kauan he ovat olleet tuomioistuinlaitoksen palveluksessa.

7. Viiden tuomarin kollegioiden toimivaltaan kuuluvat asiat jaetaan käsiteltäviksi sattumanvaraisesti käyttämällä tietokonejärjestelmää.”

4. Ylimmän tuomioistuimen organisaatiosta ja hallinnollisesta toiminnasta annettu johtosääntö

10. Ylimmän tuomioistuimen organisaatiosta ja hallinnollisesta toiminnasta annettu johtosääntö (regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a ÎCCJ, jäljempänä johtosääntö) [8] annettiin lain nro 304/2004 perusteella. Sitä muutettiin ja täydennettiin 25.11.2010 tehdyllä ylimmän tuomioistuimen päätöksellä nro 24 (jäljempänä päätös nro 24/2010) [9] ja 28.1.2014 tehdyllä ylimmän tuomioistuimen päätöksellä nro 3 (jäljempänä päätös nro 3/2014). [10]

11. Johtosäännön 28 ja 29 §:ssä, sellaisina kuin ne ovat muutettuina päätöksellä nro 3/2014, todetaan seuraavaa:

”28 §

1. Viiden tuomarin kollegiot, joilla on laissa säädetty toimivalta käsitellä asioita, hoitavat tehtäviään [ylimmän tuomioistuimen] osana.

2. Kunkin vuoden alussa rikosasioita käsittelemään perustetaan viiden tuomarin kollegioita, jotka koostuvat ainoastaan rikosjaoston jäsenistä, ja muissa kuin rikosasioissa perustetaan kaksi viiden tuomarin kollegiota, jotka koostuvat ensimmäisen siviilijaoston, toisen siviilijaoston ja hallinto- ja veroasioita käsittelevän jaoston jäsenistä.

3. Tuomarineuvosto hyväksyy vuosittain rikosasioita käsittelevien viiden tuomarin kollegioiden lukumäärän rikosjaoston puheenjohtajan ehdotuksesta.

8 Monitorul Oficial al României, I osa, nro 1 076, 30.11.2005.

9 Monitorul Oficial al României, I osa, nro 819, 8.12.2010.

10 Monitorul Oficial al României, I osa, nro 75, 30.1.2014.

4. Viiden tuomarin kollegioiden puheenjohtajana toimii tapauksen mukaan ylimmän tuomioistuimen presidentti, toinen varapresidenteistä, rikosjaoston puheenjohtaja tai vanhin jäsen.

29 §

1. Rikosasioita käsittelevien viiden tuomarin kollegioiden perustamista varten [ylimmän tuomioistuimen] presidentti tai hänen poissa ollessaan toinen varapresidenteistä valitsee vuosittain arpomalla julkisessa istunnossa neljä tai, tarvittaessa, viisi tuomaria [ylimmän tuomioistuimen] rikosjaostosta kuhunkin kollegioon.

2. Muita kuin rikosasioita käsittelevien kahden viidestä tuomarista koostuvan kollegion perustamista varten [ylimmän tuomioistuimen] presidentti tai hänen poissa ollessaan toinen varapresidenteistä nimeää edellä 1 momentissa säädettyjen edellytysten mukaisesti tuomarit näiden kollegioiden jäseniksi.

3. [Ylimmän tuomioistuimen] tuomarineuvosto määrittää vuosittain, miten hyvin jaostot ovat edustettuina edellä 2 momentissa mainittujen kollegioiden kokoonpanossa, ja hyväksyy viiden tuomarin kollegioiden kokoonpanon; rikosasioita käsittelevien viiden tuomarin kollegioiden tapauksessa tämä tehdään rikosjaoston puheenjohtajan ehdotuksesta.

4. Edellisenä vuonna valitut tuomarit eivät osallistu arvontaan seuraavana vuonna.

5. Kuhunkin kollegioon valitaan neljä tai tarpeen mukaan viisi korvaavaa tuomaria edellä 1–3 momentissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.”

5. Rikosprosessikoodeksi

12. Rikosprosessikoodeksista annetun lain nro 135/2010 (legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală,[11] sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 255/2013 (legea nr. 255/2013) ja kiireellisellä asetuksella nro 18/2016 (Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 18/2016) (jäljempänä rikosprosessikoodeksi), 426 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Rikosoikeudenkäynneissä annettujen lainvoimaisten ratkaisujen kumoamista voidaan vaatia ylimääräisellä muutoksenhaulla seuraavissa tapauksissa:

– –

d) jos ylioikeuden kokoonpano on lainvastainen tai jos kyseessä on jääviys”.

13. Rikosprosessikoodeksin 428 §:n 1 momentin mukaan ”ylimääräinen muutoksenhaku edellä 426 §:n a ja c–h kohdassa säädetyillä perusteilla voidaan tehdä 30 päivän kuluessa ylioikeuden ratkaisun tiedoksiannosta”.

14. Rikosprosessikoodeksin 432 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa, että ”jos istunnossa, joka on järjestetty, jotta ylimääräisestä muutoksenhausta voidaan antaa ratkaisu, tuomioistuin asianosaisia ja yleistä syyttäjää kuultuaan toteaa, että muutoksenhaku on perusteltu, sen on

[11] Monitorul Oficial al României, I osa, nro 486, 15.7.2010.

kumottava ratkaisu, jonka kumoamista vaaditaan, ja palautettava asia toiseen tuomioistuimeen tuomion antamiseksi ensimmäisessä tai toisessa oikeusasteessa joko välittömästi tai, tarvittaessa, vahvistamansa määräajan mukaisesti”.

6. Rikoslaki

15. Rikoskoodeksista 17.7.2009 annetun lain nro 286/2009 (legea nr. 286/2009 privind Codul penal),[12] sellaisena kuin se on muutettuna ja täydennettynä (jäljempänä rikoskoodeksi), 154 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Rikosoikeudellisen vastuun vanhentumisajat ovat seuraavat:

a) 15 vuotta, jos tehdystä rikoksesta voidaan määrätä lain nojalla elinkautinen vankeusrangaistus tai yli 20 vuoden vankeusrangaistus;

b) 10 vuotta, jos tehdystä rikoksesta voidaan määrätä lain nojalla yli 10 vuoden ja enintään 20 vuoden vankeusrangaistus;

c) 8 vuotta, jos tehdystä rikoksesta voidaan määrätä lain nojalla yli 5 vuoden ja enintään 10 vuoden vankeusrangaistus;

d) 5 vuotta, jos tehdystä rikoksesta voidaan määrätä lain nojalla yli 1 vuoden ja enintään 5 vuoden vankeusrangaistus;

e) 3 vuotta, jos tehdystä rikoksesta voidaan määrätä lain nojalla enintään 1 vuoden vankeusrangaistus tai sakko.

(2) Tässä pykälässä säädetyt vanhentumisajat alkavat kulua päivästä, jona rikos tai rikkomus tapahtui. Vanhentumisaika alkaa kulua: jatkuvakestoisten rikosten tapauksessa siitä päivästä, jona teko tai toimimatta jättäminen lakkaa; useiden jatkettujen rikosten tapauksessa siitä päivästä, jona viimeinen teko tai toimimatta jättäminen on tapahtunut; ja taparikosten tapauksessa siitä päivästä, jonka viimeinen teko tapahtui.

(3) Progressiivisissa rikoksissa rikosoikeudellisen vastuun vanhentumisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona teko tai toimimatta jättäminen tapahtui, ja se lasketaan suhteessa lopputuloksen mukaiseen seuraamukseen.

_ _”

16. Vanhentumisaikojen katkeamisen syistä ja vaikutuksista säädetään rikoskoodeksin 155 §:ssä seuraavaa:

”(1) Minkä tahansa menettelyllisen toimen toteuttaminen asiassa katkaisee rikosoikeudellista vastuuta koskevan vanhentumisajan.

(2) Uusi vanhentumisaika alkaa kulua jokaisen katkeamisen jälkeen.

[12] Monitorul Oficial al României, I osa, nro 510, 24.7.2009.

(3) Vanhentumisajan katkeamisen vaikutukset ulottuvat kaikkiin rikkomiseen osallistuneisiin, vaikka vanhentumisajan katkaiseva toimi koskisi vain joitakin heistä.

(4) Jos 154 §:ssä säädetyt vanhentumisajat ovat jälleen ylittyneet, niiden katsotaan täyttyneen katkaisujen lukumäärästä riippumatta.

(5) Rikosasian uudelleen avaamista koskevan pyynnön lähtökohtainen hyväksyminen aiheuttaa sen, että alkaa kulua uusi rikosoikeudellista vastuuta koskeva vanhentumisaika.

III Tosiseikat, asian käsittely kansallisessa tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymykset

A Asia C-357/19

17. Pääasian oikeudenkäynti asiassa C-357/19 koskee yhtäältä Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție (ylimmän tuomioistuimen yhteydessä toimiva syyttäjänvirasto – kansallinen korruption vastainen virasto, Romania) (jäljempänä syyttäjäviranomainen) ja toisaalta neljän kyseisessä asiassa valittajana olevan henkilön 5.6.2018 annetusta lopullisesta tuomiosta tekemiä ylimääräisiä muutoksenhakuja.

18. Kyseisessä tuomiossa, jonka antoi ylimmän tuomioistuimen viiden tuomarin kollegio, valittajat tuomittiin korruptiosta, virka-aseman väärinkäytöstä ja veropetoksista. Tuomiossa viiden tuomarin kollegio ratkaisi ylimmän tuomioistuimen rikosjaoston 28.3.2017 antamasta tuomiosta tehdyn valituksen. Kyseinen viiden tuomarin kollegio koostui ylimmän tuomioistuimen rikosjaoston puheenjohtajasta ja neljästä muusta tuomarista, jotka oli valittu arpomalla johtosäännön mukaisesti.

19. *Korruptiosta* tuomiossa todettiin, että ensimmäinen vastaaja, joka toimi tuolloin ministerinä, koordinoi vuosina 2010–2012 järjestelyä, jossa hän ja useat hänen lähipiirinsä henkilöt vastaanottivat rahasummia tiettyjen kaupallisten yritysten edustajilta vastineeksi siitä, että he huolehtivat ministeriön varoista rahoitettujen ohjelmien yhteydessä suoritettujen urakoiden maksamisen näille yrityksille määräajassa ajankohtana, jona kyseistä talousarviota supistettiin voimakkaasti ja urakoiden maksaminen viivästyi huomattavasti. Kyseisessä järjestelyssä olivat mukana myös toinen valittaja (joka toimi tuolloin ministerin henkilökohtaisena avustajana), kolmas valittaja (joka toimi tuolloin ministerin vakituisena sihteerinä) sekä muita henkilöitä (ministerin henkilökohtainen neuvonantaja ja kansallisen investointielimen johtaja).

20. *Virka-aseman väärinkäytöstä* tuomiossa todettiin, että vuonna 2011 ensimmäinen valittaja valtuutti ministerin ominaisuudessaan alueellisesta kehittämisestä ja matkailusta vastaavan ministeriön tekemään palvelusopimuksen SC Europlus Computers SRL:n kanssa, jota johti neljäs valittaja. Sopimus koski palvelujen tarjoamista Romanian tekemiseksi tunnetuksi Romanian nyrkkeilyliiton järjestämän kansainvälisen ammattinyrkkeilygaalan aikana järjestettyjen tapahtumien yhteydessä. Mainospalveluja koskevan sopimuksen tekemiseen myönnettiin julkisia varoja 8 116 800 Romanian leuta (jäljempänä RON) sellaisen kaupallisen tapahtuman järjestämisestä, jonka kaikki tuotot menivät sen järjestäjille.

21. Tuomiossa katsottiin näin ollen, että julkisia varoja käytettiin lainvastaisiin tarkoituksiin ja että sopimus tehtiin julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön vastaisesti. Hankkeen ”Romanian matkailubrändin edistäminen” yhteydessä hankitut palvelut eivät kuuluneet unionin alueellisesta toimintaohjelmasta 2007–2013 rahoittamien ohjelmien mukaisiin tukikelpoisiin

menoihin. Nämä seikat johtivat siihen, että unionin varoja hallinnoiva viranomainen kieltäytyi maksamasta asianomaisia määriä. Näin ollen määrät, jotka olisi pitänyt maksaa unionin varoista, maksettiin kokonaisuudessaan Romanian valtion varoista. Alueellisesta kehittämisestä ja matkailusta vastaavan ministeriön menettämä määrä oli 8 116 800 RON:ta.

22. *Veropetoksista* tuomiossa todettiin, että vähentääkseen niiden verojen määrää, jotka neljäs valittaja oli velvollinen maksamaan valtiolle edellä mainituista tapahtumista saaduista tuotoista, neljäs valittaja merkitsi SC Europlus Computersin kirjanpitoon pöytälaatikkoyhtiöiden laatimia asiakirjoja, joista ilmeni fiktiivisiä menoja, joita väitettiin aiheutuneen mainos- tai konsultointipalveluista. Tästä aiheutui 646 838 RON:n suuruinen vahinko (josta 388 103 RON oli arvonlisäveroa) ja 90 669 RON:n suuruinen vahinko (josta 54 402 RON oli arvonlisäveroa).

23. Sen jälkeen, kun ylimmän tuomioistuimen (viiden tuomarin kollegion muutoksenhakumenettelyssä) 5.6.2018 antama tuomio tuli lainvoimaiseksi, perustuslakituomioistuin antoi 7.11.2018 tuomion nro 685/2018 (jäljempänä tuomio nro 685/2018). Kyseisellä tuomiolla hyväksyttiin Romanian hallituksen pääministerin nostama kanne. Tuomiossa todettiin, että yhtäältä parlamentin ja toisaalta ylimmän tuomioistuimen välillä oli perustuslaillinen ristiriita, joka johtui ylimmän tuomioistuimen tuomarineuvoston antamista ratkaisuista, joiden mukaan ainoastaan neljä viidestä viiden tuomarin kollegioiden jäsenistä oli valittu arpomalla. Tätä pidettiin lain nro 304/2004 32 §:n säännösten vastaisena. Tämän seurauksena kaikkien 1.2.2014 lähtien muodostettujen viiden tuomarin kollegioiden kokoonpanon katsottiin olevan lainvastainen. Perustuslakituomioistuin määräsi, että ylimmän tuomioistuimen on valittava mahdollisimman nopeasti kaikki viiden tuomarin kollegioiden jäsenet arpomalla. Se myös totesi, että tuomiota nro 685/2018 voidaan soveltaa asioihin, joiden käsittely on päättynyt, siltä osin kuin ylimääräisen muutoksenhaun määräajat eivät ole vielä päättyneet asianosaisten osalta.

24. Valittajat ja syyttäjäviranomainen vaativat ylimääräisellä muutoksenhaulla perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 perusteella 5.6.2018 annetun tuomion kumoamista ja valitustensa tutkimista uudelleen. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siten ratkaistava molempien osapuolten esittämien perusteiden perusteltavuus. Se voi joko hylätä ylimääräisen muutoksenhaun ja siten pysyttää valituksenalaisen tuomion tai hyväksyä muutoksenhaun ja siten kumota tuomion, jolla valittajat tuomittiin, ja tutkia valitukset uudelleen.

25. Tässä tilanteessa Înalta Curte de Casație și Justiție päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [SEU] 19 artiklan 1 kohtaa, [SEUT] 325 artiklan 1 kohtaa, [yleissopimuksen] 1 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtaa ja 2 artiklan 1 kohtaa sekä oikeusvarmuuden periaatetta tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että yleisten lainkäyttölinjojen ulkopuolinen elin eli [perustuslakituomioistuin] antaa tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon laillisuudesta ratkaisun, jonka nojalla on perusteltua hyväksyä tietyn ajanjakson aikana annettuja lainvoimaisia tuomioita koskeva ylimääräinen muutoksenhaku?

2) Onko [perusoikeuskirjan] 47 artiklan [toista kohtaa] tulkittava siten, että se on esteenä sille, että yleisten lainkäyttölinjojen ulkopuolinen elin antaa kansallisen lainsäädännön nojalla sitovan ratkaisun siitä, että tuomioistuimen ratkaisukokoonpano, johon kuuluu tuomari, jolla on päällikkötehtäviä ja jota ei ole valittu satunnaisesti vaan läpinäkyvän, tiedossa olevan ja asianosaisten kesken kiistattoman, kaikkiin kyseisen ratkaisukokoonpanon käsittelemiin asioihin sovellettavan säännön perusteella, ei ole riippumaton ja puolueeton?

3) Onko unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatetta tulkittava siten, että sen mukaan on sallittua, että kansallinen tuomioistuin jättää soveltamatta perustuslakituomioistuimen tuomiota, joka on annettu perustuslaillista ristiriitaa koskevassa asiassa ja joka on kansallisen lainsäädännön nojalla sitova?”

B Asia C-547/19

26. Ylimmän tuomarineuvoston kurinpitoasioita käsittelevä tuomarijaosto hyväksyi 2.4.2018 tekemällään päätöksellä kurinpitokanteen, jonka Inspecția Judiciară (tuomioistuinten tarkastusyksikkö, Romania) oli nostanut valittajaa, joka on Curtea de Apel Bucureștin (ylioikeus, Bukarest, Romania) tuomari, vastaan. Kyseisellä kanteella hänelle määrättiin kurinpitoseuraamuksena tuomarikunnasta erottaminen lain nro 303/2004 100 §:n e kohdan mukaisesti. Kurinpitoasioita käsittelevä tuomarijaosto katsoi, että asioiden sattumanvaraista jakamista koskevia säännöksiä oli rikottu vakavalla tavalla. Valittaja oli siten syyllistynyt lain nro 303/2004 99 §:n o kohdassa tarkoitettuun kurinpitorikkomukseen.

27. Valittaja valitti 2.4.2018 tehdystä päätöksestä ylimpään tuomioistuimeen. Asociația Forumul Judecătorilor din România (tuomareiden edunvalvontayhdistys, Romania) valitti samanaikaisesti menettelyllisestä määräyksestä, jossa siltä evättiin oikeus esiintyä väliintulijana ylimmän tuomarineuvoston kurinpitoasioita käsittelevän tuomarijaoston alkuperäisessä menettelyssä. Molemmat valitukset osoitettiin viiden tuomarin kollegiolle ”siviiliasioita käsittelevä 2. kokoonpano”, jonka kokoonpano oli vahvistettu 30.10.2017 arpomalla ja hyväksytty ylimmän tuomioistuimen tuomarineuvoston 2.11.2017 tekemällä päätöksellä nro 68. Nämä kaksi valitusta yhdistettiin 22.10.2018 pidetyssä istunnossa.

28. Perustuslakituomioistuin antoi 7.11.2018 tuomion nro 685/2018. [13]

29. Ylimmän tuomioistuimen tuomarineuvosto teki 8.11.2018 päätöksen nro 137/2018. Kyseisen päätöksen mukaisesti kaikki viiden tuomarin kollegioiden jäsenet vuodeksi 2018 valittiin arpomalla.

30. Perustuslakituomioistuimen tuomio nro 685/2018 julkaistiin 29.11.2018. Julkaisemisen jälkeen ylimmän tuomarineuvoston kurinpitoasioita käsittelevä tuomarijaosto teki 5.12.2018 päätöksen nro 1367, johon sisältyivät säännöt ”[tuomiossa nro 685/2018] asetettujen vaatimusten noudattamisen varmistamiseksi” (jäljempänä päätös nro 1367/2018).

31. Noudattaakseen viimeksi mainittua päätöstä kollegio, jonka käsiteltäväksi nyt esillä oleva asia oli saatettu ja joka toimi päätöksen nro 137/2018 mukaisessa kokoonpanossa, määräsi 10.12.2018 asian poistamisesta rekisteristä, jotta se voidaan jakaa sattumanvaraisesti sellaiselle kollegiolle, jonka kokoonpano määritetään arpomalla ylimmän tuomarineuvoston kurinpitoasioita käsittelevän tuomarijaoston päätöksessä nro 1367/2018 hyväksyttyjen sääntöjen mukaisesti.

[13] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta.

32. Viiden tuomarin kollegioiden jäsenten valitseminen arpomalla vuodeksi 2018 tapahtui 13.12.2018 ylimmän tuomioistuimen istuntopaikassa. Nyt käsiteltävän asian asiakirja-aineisto jaettiin sattumanvaraisesti viiden tuomarin kollegiolle – siviiliasioita käsittelevä 3. kokoonpano – 2018. Tämä kollegio esitti nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön.

33. Ylimmän tuomarineuvoston kurinpitoasioita käsittelevän tuomarijaoston 19.12.2018 tekemässä päätöksessä nro 1535 (jäljempänä päätös nro 1535/2018) todettiin, että asioiden, jotka oli jaettu vuodelle 2018 vahvistetuille viiden tuomarin kollegioille, käsittelyä jatkettaisiin näissä kollegioissa 1.1.2019 jälkeen, vaikka kyseisissä asioissa ei olisi toteutettu menettelyllisiä toimia.

34. Näiden tapahtumien valossa valittaja on vedonnut muun muassa hänen asiaansa käsittelevän kollegion kokoonpanon lainvastaisuuteen ja ylimmän tuomarineuvoston kurinpitoasioita käsittelevän tuomarijaoston päätösten nro 1367/2018 ja nro 1535/2018 samoin kuin ylimmän tuomioistuimen tuomarineuvoston myöhempien päätösten lainvastaisuuteen.[14] Valittaja väittää, että perustuslakituomioistuimen ja ylimmän tuomarineuvoston puuttuminen ylimmän tuomioistuimen toimintaan merkitsee ratkaisukokoonpanon jatkuvuuden periaatteen loukkaamista. Jos ylimmän tuomioistuimen toimintaan ei olisi puututtu, asia olisi jaettu oikein johonkin niistä viiden tuomarin kollegioista, jotka oli muodostettu vuodelle 2019 lain nro 304/2004 32 §:n mukaisesti. Tuomarikollegion toiminnan jatkuminen kansallisessa lainsäädännössä säädetyn määräajan päättymisen jälkeen merkitsee valittajan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen ja perusoikeuskirjan 47 artiklan rikkomista, millä on seurauksia SEU 2 artiklan kannalta. Määräämällä ylimmän tuomioistuimen menettelemään tietyllä tavalla ylin tuomarineuvosto, joka on hallinnollinen elin, loukkasi oikeusvaltioperiaatetta vaarantamalla lainkäytön riippumattomuuden ja puolueettomuuden, joita lailla perustetun tuomioistuimen on aina noudatettava.

35. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että vaikka perustuslakituomioistuimen tuomio nro 685/2018 ei lähtökohtaisesti vaikuta muita kuin rikosasioita käsittelevien kollegioiden kokoonpanoon, sillä on kuitenkin välillinen vaikutus nyt käsiteltävässä asiassa. Syynä tähän on se, että kyseisen päätöksen soveltamiseksi ylin tuomarineuvosto on toteuttanut useita hallinnollisia toimia, joissa ylin tuomioistuin määrätään tulkitsemaan eri tavalla säännöksiä, jotka koskevat viiden tuomarin kollegioiden vuosittaista luonnetta.

36. Tässä tilanteessa Înalta Curte de Casație și Justiție päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [SEU] 2 artiklaa ja [SEU] 19 artiklan 1 kohtaa sekä [perusoikeuskirjan] 47 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä perustuslakituomioistuimen (joka ei kansallisen oikeuden mukaan ole tuomioistuin) puuttumiselle siihen, miten ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut ja soveltanut perustuslakia alemman tasoista lainsäädäntöä ratkaisukokoonpanojen muodostamiseen?”

[14] Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessä mainitaan päätökset nro 157/2018, nro 153/2018 ja nro 2/2019. Siihen ei kuitenkaan ei sisälly mitään tietoja näiden päätösten sisällöstä tai niiden merkityksestä pääasian oikeudenkäynnin kannalta.

C Menettely unionin tuomioistuimessa

37. Asiassa C-357/19 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyysi asian käsittelyä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdan mukaisessa nopeutetussa menettelyssä. Unionin tuomioistuimen presidentti epäsi pyynnön 23.5.2019. Mainitun asian, samoin kuin asian C-547/19, käsittelylle annettiin 28.11.2019 tehdyllä päätöksellä etusija unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 53 artiklan 3 kohdan nojalla.

38. Unionin tuomioistuimen presidentin 20.2.2020 antamalla määräyksellä asiat C-357/19 ja C-547/19 yhdistettiin suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

39. Kirjallisia huomautuksia asiassa C-357/19 esittivät ensimmäinen, toinen ja neljäs valittaja, syyttäjäviranomainen, Puolan ja Romanian hallitukset sekä Euroopan komissio.

40. Asiassa C-547/19 kirjallisia huomautuksia esittivät valittaja, tuomareiden edunvalvontayhdistys, ylin tuomarineuvosto, tuomioistuinten tarkastusyksikkö, Romanian hallitus ja komissio.

41. Ensimmäinen valittaja asiassa C-357/19, toinen valittaja asiassa C-357/19, valittaja asiassa C-547/19, tuomareiden edunvalvontayhdistys, syyttäjäviranomainen, Romanian hallitus ja komissio vastasivat unionin tuomioistuimen esittämiin, kirjallisesti vastattaviin kysymyksiin.

IV Tarkastelu

42. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen. Ensiksi tarkastelen ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuneiden osapuolten oikeudenkäyntiväitteitä, joiden mukaan ennakkoratkaisukysymyksiä ei voida ottaa tutkittaviksi (A). Toiseksi esitän asiaa koskevat unionin oikeussäännöt ja yksilöin nyt käsiteltävissä asioissa sovellettavat asian kannalta merkitykselliset unionin säännökset ja määräykset (B). Kolmanneksi tarkastelen unionin tuomioistuimelle esitettyjen kysymysten asiasisältöä (C).

A Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

1. Asia C-357/19

43. Ensimmäinen, toinen ja neljäs valittaja sekä Puolan hallitus väittävät, ettei asiassa C-357/19 esitettyjä ennakkoratkaisukysymyksiä voida ottaa tutkittavaksi.[15] Näiden väitteiden ensimmäinen ryhmä liittyy unionin tuomioistuimen toimivallan väitettyyn puuttumiseen aloilla, joita pääasian oikeudenkäynti koskee, ja ne koskevat siten tosiasiassa unionin tuomioistuimen toimivaltaa (a). Väitteiden toinen ryhmä koskee ennakkoratkaisukysymysten merkityksettömyyttä pääasian oikeudenkäynnin kannalta (b).

[15] Romanian hallitus väitti kirjallisissa huomautuksissaan, ettei ennakkoratkaisukysymyksiä voida ottaa tutkittavaksi. Kyseinen hallitus on kuitenkin muuttanut kantaansa unionin tuomioistuimen esittämiin kirjallisiin kysymyksiin antamissaan vastauksissa.

a) Unionin toimivallan puuttuminen

44. Ensimmäinen ja neljäs valittaja väittävät, että nyt käsiteltävä asia ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, koska kaikki kyseessä olevien säännösten tulkintaan ja soveltamiseen liittyvät näkökohdat ovat täysin kansallisia. Samaan tapaan toinen valittaja väittää, ettei asialla ole mitään liittymäkohtaa unionin oikeuteen.

45. Puolan hallituksen mukaan ennakkoratkaisumenettelyssä ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä valvoa kansallisten tuomioistuinten ratkaisujen sisältöä ja lausua siitä, ovatko kansalliset tuomioistuimet velvollisia noudattamaan muiden kansallisten tuomioistuinten ratkaisuja. Kysymykset eivät sen mukaan ole myöskään tarpeen pääasian ratkaisemiseksi. Pääasian oikeudenkäynti koskee täysin jäsenvaltion sisäistä tilannetta, joka ei vaikuta mihinkään alaan, jolla unionilla on toimivaltaa. Lisäksi perusoikeuskirjaa voidaan soveltaa vain silloin, kun jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta, mistä ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa.

46. En pidä näitä väitteitä vakuuttavina.

47. Unionilla ei todellakaan ole suoraa lainsäädäntövaltaa oikeuslaitoksen yleisen järjestämisen alalla. On kuitenkin selvää, että jäsenvaltiot ovat velvollisia noudattamaan SEU 2 artiklaa ja SEU 19 artiklan 1 kohtaa, SEUT 325 artiklan 1 kohtaa ja yleissopimusta samoin kuin perusoikeuskirjan 47 artiklaa, kun ne laativat säännöksiään ja hyväksyvät käytäntöjä, jotka vaikuttavat unionin oikeuden soveltamiseen ja täytäntöönpanoon jäsenvaltiossa. Tämä logiikka ei ole *riippuvainen alasta*. Kun tarkastellaan oletusarvoiselle kansalliselle menettelylliselle itsemääräämisoikeudelle unionin oikeudessa asetettuja rajoja, se on ja on aina ollut *riippuvainen tapauksesta*. Se voi koskea unionin oikeuden kansallisessa täytäntöönpanossa käytettävien kansallisten rakenteiden tai menettelyjen mitä tahansa osatekijää.

48. Nyt käsiteltävässä asiassa esille tuleva nimenomainen kysymys eli se, kuuluvatko ylimmän tuomioistuimen tuomarikollegioiden kokoonpanoa koskevat kansallinen oikeuskäytäntö ja kansalliset säännökset näiden määräysten soveltamisalaan ja mitä mahdollisia velvoitteita niistä johtuu, on juuri ennakkoratkaisukysymysten kohteena. Tältä osin riittää näin ollen, kun todetaan, että ennakkoratkaisupyyntö koskee unionin oikeuden ja erityisesti SEU 2 artiklan ja SEU 19 artiklan 1 kohdan, SEUT 325 artiklan 1 kohdan ja yleissopimuksen samoin kuin perusoikeuskirjan 47 artiklan tulkintaa. Tässä asiayhteydessä unionin tuomioistuin on selvästi toimivaltainen ratkaisemaan tämän pyynnön.[16]

49. Lisäksi SEUT 325 artiklan 1 kohdan, yleissopimuksen ja perusoikeuskirjan sovellettavuudesta ja unionin oikeuden soveltamisalasta – perinteisemmässä mielessä –, joita tarkastellaan yksityiskohtaisesti jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa,[17] käydystä keskustelusta huolimatta unionin tuomioistuimen äskettäisessä oikeuskäytännössä on selvennetty, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa voidaan soveltaa, jos kansallinen elin *saattaa* lausua tuomioistuimena kysymyksistä, jotka koskevat unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa.[18]

16 Ks. vastaavasti tuomio 7.3.2017, X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 37 kohta); tuomio 26.9.2018, Belastingdienst v. Toeslagen (Muutoksenhaun lykkäävä vaikutus) (C-175/17, EU:C:2018:776, 24 kohta); tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 74 kohta) tai tuomio 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, 40 ja 41 kohta).

17 Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 86–115 kohta.

18 Ks. tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 40 kohta); tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 51 kohta); tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 83 kohta) tai tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 34 kohta).

50. On jokseenkin selvää, että ylin tuomioistuin, joka on lainkäyttöelin, jonka riippumattomuuteen nyt käsiteltävissä asioissa kyseessä oleva perustuslakituomioistuimen tuomio saattaa mahdollisesti vaikuttaa, on kansallinen lainkäyttöelin, jonka on lausuttava tuomioistuimena unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa koskevista kysymyksistä.

51. Näin ollen mikään esitetyistä väitteistä ei mielestäni anna aihetta epäillä unionin tuomioistuimen toimivaltaa vastata asiassa C-357/19 esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin.

b) Ennakkoratkaisukysymysten merkityksellisyys pääasian oikeudenkäynnin kannalta

52. Neljäs valittaja väittää, ettei ennakkoratkaisupyyntö ole tarpeen pääasian oikeudenkäynnissä käsiteltävän riita-asian ratkaisemiseksi ja että kysymys unionin oikeuden tulkinnasta ei ole merkityksellinen sen kannalta. Syynä tähän on se, että ennakkoratkaisukysymyksiin annettavasta vastauksesta riippumatta unionin tuomioistuimen vastaus ei anna ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle mahdollisuutta ratkaista nyt käsiteltävää asiaa. Toinen valittaja väittää, että unionin oikeuden määräykset, joihin ennakkoratkaisukysymyksissä viitataan, ovat yleisluonteisia. Niihin ei siten liity mitään epäilyjä, eikä niillä ole mitään yhteyttä pääasian oikeudenkäyntiin. Toinen valittaja myös väittää, ettei hänen oikeudellinen tilanteensa joka tapauksessa liity rikoksiin, jotka koskevat unionin varoihin kohdistuvia petoksia.

53. Ensimmäinen valittaja esittää pohjimmiltaan samat epäilyt ja toteaa lisäksi, että viittaamalla yleissopimukseen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyrkinyt täyttämään tutkittavaksi ottamisen edellytykset lainvastaisesti ja perusteettomasti. Ensimmäinen valittaja katsoo, että kun kyse on rikoksesta, jossa on yritetty käyttää väärennettyjä, virheellisiä tai puutteellisia ilmoituksia ja asiakirjoja, jotta saataisiin perusteettomasti rahoitusta unionin talousarviosta, hänet on vapautettu syytteistä täysin. Tällä menettelyllä ei myöskään ole ollut vaikutuksia unionin talousarvioon, eikä pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan ylimääräisen muutoksenhaun kohde liity millään tavalla kyseiseen rikokseen. Nyt käsiteltävällä asialla ei siten ole mitään liittymäkohtaa unionin oikeuteen.

54. Näitä väitteitä ei mielestäni voida hyväksyä.

55. Ensinnäkin kaikki ennakkoratkaisukysymykset asiassa C-357/19 esitetään ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan ylimääräisen muutoksenhaun tarkastelun yhteydessä. Tämän muutoksenhaun ratkaisemiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää tarpeellisena selventää ensimmäisellä ja toisella kysymyksellä eri unionin oikeuden määräysten tulkintaa voidakseen arvioida, ovatko ne esteenä perustuslakituomioistuimen tuomiolle nro 685/2018, jota sen olisi muutoin sovellettava. Jos unionin oikeus on esteenä kyseisen perustuslakituomioistuimen tuomion antamiselle, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannessa kysymyksessään tämän toteamuksen oikeudellisia seurauksia, toisin sanoen mahdollisuutta jättää kyseistä tuomiota soveltamatta unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen perusteella.

56. Ennakoimatta mitenkään tässä vaiheessa kaikkien näiden kysymysten asiakysymykseen mahdollisesti annettavaa vastausta, mielestäni ei ole epäilystäkään siitä, että ennakkoratkaisukysymykset ovat *merkityksellisiä* pääasian ratkaisemisen kannalta, sillä ne vaikuttavat suoraan ratkaisuun, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on

tehtävä.[19] Ennakkoratkaisukysymykset täyttävät näin ollen SEUT 267 artiklassa tarkoitetun ”tarpeellisuuden” edellytyksen.[20]

57. Toiseksi asiassa C-357/19 esitetyn ensimmäisen kysymyksen yhteydessä esille tuodut väitteet, jotka koskevat asianomaisten valittajien tekemiä rikoksia ja erityistilanteita, eivät nähdäkseni vaikuta kyseisen kysymyksen tutkittavaksi ottamiseen. Näissä väitteissä vedotaan lähinnä siihen, että ensimmäinen valittaja vapautettiin unionin varoihin kohdistuvaa petosta koskevista syytteistä, ettei tämän tyyppinen rikos vaikuta muihin osapuoliin ja että ylimääräisen muutoksenhaun seurauksena – kun sovelletaan tuomiota nro 685/2018 – tapahtuvan asian uudelleen avaamisen lopputulos voisi mahdollistaa syytteistä vapauttamiseen kohdistuvan valvonnan. Näistä syistä kysymysten väitetään olevan merkityksettömiä pääasian oikeudenkäynnissä käsiteltävän riita-asian ratkaisemisen kannalta.

58. Ensimmäinen kysymys voidaan joka tapauksessa ottaa tutkittavaksi. Pääasian oikeudenkäynti koskee myös toimia, jotka merkitsevät veropetosta, joka johti huomattaviin menetyksiin arvonlisäveroa kannettaessa.[21] Jo tämä itsessään muodostaa selkeän yhteyden unionin taloudellisiin etuihin.[22]

59. Lisäksi, kun tarkastellaan muita mainittuja rikoksia (korruptio ja virka-aseman väärinkäyttö[23]), kysymys siitä, kuuluuko pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltainen tilanne SEUT 325 artiklan 1 kohdan ja/tai yleissopimuksen soveltamisalaan, kuuluu asiakysymyksen alaan. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selitti ennakkoratkaisupyynnössä, ensimmäisellä kysymyksellä pyritään unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa selvittämään, koskevatko SEUT 325 artiklan 1 kohdan ja yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan sekä 2 artiklan 1 kohdan mukaiset velvoitteet myös jo määrättyjä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös toteaa, että SEUT 325 artiklan 1 kohtaan sisältyvän ilmaisun ”ja muulta [unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavalta] laittomalta toiminnalta” tulkinta on tarpeen sen selvittämiseksi, kuuluvatko sen piiriin julkiseen hankintaan liittyvä korruptio ja petos, kun tavoitteena oli saada kyseiset määrät unionin varoista, vaikka näitä varoja ei lopulta menetettykään petoksen yhteydessä.

60. Näin ollen sen selvittäminen, sovelletaanko SEUT 325 artiklan 1 kohtaa ja/tai yleissopimusta pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, on juuri ensimmäisen kysymyksen tarkoitus. Tähän kysymykseen vastaaminen koskee selkeästi asiakysymystä eikä tutkittavaksi ottamista.

19 Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 24 kohta.

20 Äskettäin tuomiossa 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 45–51 kohta).

21 Kuten esitettiin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 22 kohdassa.

22 Tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 30–33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 19 ja 21 kohta.

2. Asia C-547/19

a) Unionin toimivallan puuttuminen

61. Tuomioistuinten tarkastusyksikkö väittää, että asiassa C-547/19 esitettyä ennakkoratkaisukysymystä ei voida ottaa tutkittavaksi.[24] Sen näkemyksen mukaan SEU 2 artiklaa ei pidä tulkita siten, että unionilla on toimivaltaa kyseisen määräyksen käsittämillä aloilla. Muistutettuaan, että perusoikeuskirjalla ja SEU 19 artiklan 1 kohdalla on erilaiset soveltamisalat, kyseinen osapuoli väittää, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEU 19 artiklan 1 kohta koskee ”unionin oikeuteen kuuluvia aloja” riippumatta siitä, soveltavatko jäsenvaltiot unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Perusoikeuskirjan määräyksiä voidaan soveltaa vain, jos jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta, mistä ei ole kyse pääasian oikeudenkäynnissä.

62. Ensinnäkin, kuten juuri edellä huomautin asian C-357/19 yhteydessä, edellä esitetty väite koskee pikemminkin unionin tuomioistuimen toimivaltaa kuin asian tutkittavaksi ottamista.[25]

63. Toiseksi, kun tarkastellaan toimivaltakysymystä, asiasta C-357/19 poiketen asia C-547/19 ei kuitenkaan liity unionin taloudellisiin etuihin eikä näin ollen SEUT 325 artiklaan. Se koskee osatekijää, jota ei säännellä ensisijaisesti unionin oikeudessa (ylimmän tuomioistuimen tuomarikollegioiden kokoonpanoa koskevat kansalliset säännöt), pääasian oikeudenkäynnissä käsiteltävässä riita-asiassa, joka – unionin oikeuden soveltamisalan perinteisen tulkinnan mukaan – ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan (tuomarille määrättyä, virasta erottamiseen johtavaa kurinpitoseuraamusta koskeva muutoksenhaku).

64. Unionin tuomioistuimen äskettäisessä oikeuskäytännössä on kuitenkin selvennetty, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa voidaan soveltaa, jos kansallinen elin *saattaa* lausua tuomioistuimena kysymyksistä, jotka koskevat unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa.[26] Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole epäilystäkään siitä, että ylin tuomioistuin ja myös sen siviiliasioita käsittelevä 3. kokoonpano,[27] joka on lainkäyttöelin, jonka riippumattomuuteen nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva perustuslakituomioistuimen tuomio saattaa mahdollisesti vaikuttaa, on lainkäyttöelin, jota *saatetaan* muissa asioissa pyytää lausumaan tuomioistuimena unionin oikeutta koskevista kysymyksistä, joten tämä edellytys täyttyy.

65. Kyseinen oikeuskäytäntölinja huomioon ottaen on katsottava, että unionin tuomioistuin on toimivaltainen vastaamaan asiassa C-547/19 esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen. Olen jo esittänyt epäilyjä siitä, pitäisikö SEUT 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa lähestyä näin rajoittamattomasti.[28] Vaikka kyseessä onkin rajatapaus, epäilen, ettei nyt käsiteltävä asia tarjoa hyvää tilaisuutta tutkia kyseisen määräyksen rajoja hyvin yksinkertaisesta ja pragmaattisesta syystä: rinnakkaisessa asiassa C-357/19 esitetty ensimmäinen kysymys, jossa tiedustellaan pohjimmiltaan samaa asiaa, voidaan – ainakin minun nähdäkseni – ottaa joka tapauksessa tutkittavaksi, ja se kuuluu unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

[24] Romanian hallitus väitti kirjallisissa huomautuksissaan, ettei nyt käsiteltävässä asiassa esitettyä ennakkoratkaisukysymystä voida myöskään ottaa tutkittavaksi. Kyseinen hallitus kuitenkin muutti kantaansa unionin tuomioistuimen esittämiin kirjallisiin kysymyksiin antamassaan vastauksessa.

[25] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohta.

[26] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 18.

[27] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohta.

[28] Ks. tästä yksityiskohtaisesti ratkaisuehdotukseni AFJR 204–224 kohta.

b) Ennakkoratkaisukysymyksen merkityksellisyys pääasian oikeudenkäynnin kannalta

66. Täydellisyyden vuoksi lisättäköön, että asiassa C-547/19 esitetty ennakkoratkaisukysymys täyttää SEUT 267 artiklassa tarkoitetun ”tarpeellisuuden” edellytyksen.[29] Edellä esitetyistä syistä voisi olla epäilyjä siitä, pitäisikö nyt käsiteltävän kaltaisen asian kuulua SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan (aineelliseen) soveltamisalaan. Ei kuitenkaan ole epäilystäkään siitä, että unionin tuomioistuimen ratkaisua voitaisiin soveltaa suoraan pääasian oikeudenkäynnissä, joten se on merkityksellinen ja tarpeellinen kyseiselle oikeudenkäynnille.

67. Asiassa C-547/19 esitetty ennakkoratkaisukysymys koskee nimittäin unionin oikeuden tulkintaa sellaisen lainvastaisuusväitteen ratkaisemisen yhteydessä, joka koskee tuomarikollegion kokoonpanoa ja joka on parhaillaan käsiteltävänä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Pääasian oikeudenkäynnin lopputulos voi olla hyvin erilainen sen mukaan, miten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ratkaisee tämän väitteen saatuaan unionin tuomioistuimelta ohjeita. Unionin tuomioistuimelta pyydetty tulkinta on siten SEUT 267 artiklassa tarkoitetulla tavalla ”tarpeellinen”.

B Sovellettava unionin oikeus

68. Unionin tuomioistuimessa käsiteltävissä kahdessa yhdistetyssä asiassa esitetyillä erilaisilla kysymyksillä ylin tuomioistuin pyytää tulkitsemaan SEUT 325 artiklan 1 kohtaa, yleissopimusta, perusoikeuskirjan 47 artiklaa, SEU 2 artiklaa ja SEU 19 artiklan 1 kohtaa sekä unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatetta ja tiedustelee, ovatko nämä määräykset ja periaatteet esteenä perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 antamiselle tai soveltamiselle.

69. Romanian tapauksessa on mielestäni yksi hyvin keskeinen väline, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole viitannut tässä menettelyssä mutta joka muodostaa perustan aiemmille (samoin kuin samanaikaisesti esitetyille)[30] ennakkoratkaisupyynnöille: Yhteistyötä ja Romanian edistymisen seurantaa koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan alalla 13.12.2006 tehty komission päätös 2006/928/EY (jäljempänä yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös).[31]

70. Näin ollen on tarpeen määrittää, mitkä unionin oikeuden määräykset ovat merkityksellisiä nyt käsiteltävien asioiden kannalta.

1. SEU 2 artikla ja SEU 19 artiklan 1 kohta

71. Kuten olen selittänyt yksityiskohtaisesti ratkaisuehdotuksessani AFJR,[32] SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tähän mennessä soveltanut, on mahdollisesti rajoittamaton. Siinä velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Kyseistä määräystä sovelletaan riippumatta siitä, onko kyse tilanteesta, jossa jäsenvaltiot

29 Tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 48–51 kohta).

30 Ks. ratkaisuehdotuksen AFJR 120–182 kohta. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevaa päätöstä käsitellään kuitenkin nimenomaisesti asiassa C-379/19, josta esitän erillisen ratkaisuehdotuksen samana päivänä kuin nyt käsiteltävässä asiassa, esitetyissä ennakkoratkaisukysymyksissä.

31 EUVL 2006, L 354, s. 56.

32 Ks. ratkaisuehdotuksen AFJR 204–211 kohta.

soveltavat unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.[33] SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa voidaan soveltaa, jos kansallinen elin *saattaa* lausua tuomioistuimena kysymyksistä, jotka koskevat unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa.[34]

72. Tämä lähestymistapa johtaa siihen, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan soveltamisala on hyvin laaja paitsi *institutionaalisesti* myös *aineellisesti*. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan aineelliseen soveltamisalaan sisältyvät kaikki kansalliset säännöt ja käytännöt, jotka voivat vaikuttaa haitallisesti jäsenvaltioiden velvollisuuteen ottaa käyttöön tehokkaita oikeussuojakeinoja, oikeuslaitosten riippumattomuus ja puolueettomuus mukaan luettuina, eikä minkäänlaista de minimis -sääntöä ole. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan todelliset rajat seuraavat, ainakin tällä hetkellä, ainoastaan asian tutkittavaksi ottamiseen liittyvistä tekijöistä.[35]

73. Näiden näkökohtien valossa SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa voidaan soveltaa molemmissa nyt käsiteltävissä asioissa, kun tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyvät.[36] Aineellisesti molemmat unionin tuomioistuimessa parhaillaan vireillä olevat asiat koskevat SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan tulkintaa perustuslakituomioistuimen tuomion vaikutusten ja sen osalta, onko kyseinen tuomio tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan unionin oikeuden periaatteen vaatimusten mukainen. Institutionaalisesta näkökulmasta tarkasteltuna ennakkoratkaisupyynnöt on esittänyt ylimmän oikeusasteen tuomioistuin, ylin tuomioistuin, jota saatetaan todellakin pyytää lausumaan tuomioistuimena unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa koskevista kysymyksistä.

74. Kun tarkastellaan asiassa C-357/19 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen ja asiassa C-547/19 esitettyyn kysymykseen sisältyviä viittauksia SEU 2 artiklaan, kuten ratkaisuehdotuksessani AFJR,[37] en näe tässäkään tapauksessa mitään syytä arvioida kyseistä perussopimuksen määräystä erikseen. Oikeusvaltioperiaate yhtenä unionin perustana olevista arvoista turvataan takaamalla oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan ja perusoikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joihin kuuluu erottamattomana ja olennaisena osana tuomioistuinten riippumattomuuden periaate.[38] Perusoikeuskirjan 47 artikla ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ovat siten SEU 2 artiklassa vahvistetun oikeusvaltiota koskevan arvon kyseisen ulottuvuuden täsmällisempiä ilmauksia.[39]

33 Ks. tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 29 kohta); tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 50 kohta); tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 82 kohta) tai tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 33 kohta).

34 Tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 51 kohta); tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 83 kohta) tai tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 34 kohta). Kursivointi tässä.

35 Tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 45 kohta) ja määräys 2.7.2020, S.A.D. Maler und Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523, 43 kohta).

36 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 52–60 sekä 66 ja 67 kohta.

37 Ks. kyseisen ratkaisuehdotuksen 225 kohta.

38 Ks. vastaavasti tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 120 kohta).

39 Ks. vastaavasti tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 167 kohta).

2. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös (ja perusoikeuskirja)

75. Toisin kuin asiat, joissa esitin ratkaisuehdotukseni AFJR ja Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice, nyt käsiteltävissä asioissa esitetyissä kahdessa ennakkoratkaisupyynnössä ei esitetä kysymyksiä nimenomaisesti yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevasta päätöksestä.[40] Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevaan päätökseen viitataan sitä vastoin rinnakkaisessa asiassa C-379/19, jossa esitän erillisen ratkaisuehdotuksen samana päivänä kuin nyt käsiteltävissä asioissa.

76. Heti aluksi on syytä muistuttaa, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen viitaten vain unionin oikeuden tiettyihin määräyksiin tai säännöksiin, ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä kyseiselle tuomioistuimelle kaikkia asiaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä, riippumatta siitä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysymyksiä esittäessään viitannut niihin. Unionin tuomioistuimen on poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon oikeusriidan kohde.[41]

77. Vastauksena unionin tuomioistuimen menettelyn osapuolille esittämiin, kirjallisesti vastattaviin kysymyksiin ensimmäinen valittaja asiassa C-357/19 väittää, ettei yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös koske kysymyksiä, jotka liittyvät oikeusvaltion, tuomioistuinten riippumattomuuden tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen toimeenpanoon tai seurantaan. Kyseistä päätöstä ei myöskään voida soveltaa perustuslakituomioistuimeen. Ensimmäinen ja toinen valittaja asiassa C-357/19 väittävät, ettei kyseinen asia liity korruption torjunnan tehokkuuteen.

78. Sitä vastoin komissio, Romanian hallitus, syyttäjäviranomainen ja tuomareiden edunvalvontayhdistys väittävät lähinnä, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevaa päätöstä, kun otetaan huomioon etenkin sen liitteessä olevat arviointiperusteet 1 ja 3, voidaan soveltaa nyt käsiteltävissä asioissa esille tuleviin korruption torjuntaa, oikeusvaltioperiaatetta ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta koskeviin kysymyksiin riippumatta siitä, onko asioilla erityistä yhteyttä unionin taloudellisiin etuihin. Valittaja asiassa C-547/19 myös katsoo, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevaa päätöstä voidaan soveltaa korruption torjunnan alalla. Kyseiset osapuolet ovat huomauttaneet, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevassa komission vuoden 2019 kertomuksessa,[42] vaikka siihen ei – kuten komissio huomautti – sisällykään erityisiä suosituksia, esitettiin huoli Romanian hallituksen perustuslakituomioistuimessa käynnistämän menettelyn vaikutuksesta yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen liitteessä säädettyjen arviointiperusteiden 1 ja 3 saavuttamiseen.

79. Samaan tapaan kuin katsoin ratkaisuehdotuksessani AFJR,[43] yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen (ja perusoikeuskirjan, jota voidaan kyseisen päätöksen perusteella soveltaa, asian kannalta merkityksellisten määräysten) olisi oltava ensisijainen arviointiperuste arvioitaessa

40 Asiassa C-357/19 esitetyssä ennakkoratkaisupyynnössä viitataan kuitenkin yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevaan päätökseen huomauttamalla, että perustuslakituomioistuimen tuomiota nro 685/2018 tutkittiin yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevassa komission vuoden 2018 kertomuksessa yhtenä toimista, joilla oli ilmeisiä seurauksia oikeuslaitoksen riippumattomuudelle (SWD(2018) 551 final, romaniankielisen version s. 5).

41 Äskettäin esim. tuomio 7.3.2017, X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 22.10.2019 päivätty kertomus, COM(2019) 499 final, englanninkielisen version s. 8 ja 15 (jäljempänä yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva vuoden 2019 kertomus).

43 Ks. ratkaisuehdotuksen AFJR 214–224 kohta.

tilannetta jäsenvaltioissa, joiden osalta yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevassa päätöksessä on otettu käyttöön tällainen järjestelmä. Samat syyt pätevät myös nyt käsiteltävissä asioissa. Sillä ei ole juurikaan merkitystä, ettei asiassa C-547/19 esitetyssä ennakkoratkaisupyynnössä viitata yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevaan päätökseen.

80. Nyt käsiteltävien asioiden yhteydessä on syytä mainita kaksi muutakin seikkaa. Ensinnäkin nyt käsiteltävät asiat voivat nimittäin kuulua yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen liitteeseen sisältyvien arviointiperusteiden laajaan soveltamisalaan. Voidaan palauttaa mieleen, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen liite sisältää ”1 artiklassa tarkoitetut arviointiperusteet, jotka Romanian on täytettävä”. Ensimmäinen siinä mainittu arviointiperuste on ”oikeudellisen menettelyn muuttaminen aiempaa avoimempaan ja tehokkaampaan suuntaan parantamalla ylimmän tuomarineuvoston valmiuksia ja vastuuvelvollisuutta – –”, kolmas on ”ammattimaisten, puolueettomien tutkimusten jatkaminen korkean tason korruptiotapauksissa tähän asti saavutetun edistyksen pohjalta” ja neljäs on ”lisätoimien toteuttaminen korruption estämiseksi ja torjumiseksi erityisesti paikallishallinnossa”.

81. Sekä asia C-357/19 että asia C-547/19 koskevat perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 mahdollisia vaikutuksia oikeudellisen menettelyn tehokkuuteen (arviointiperuste 1). Lisäksi asia C-357/19 koskee kyseisen tuomion vaikutusta korruption torjuntaan, joka kuuluu yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen arviointiperusteiden 3 ja 4 alaan. Nyt käsiteltävien asioiden kohteen ja yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen välillä on siten selkeä aineellinen yhteys: kyseisellä perustuslakituomioistuimen tuomiolla on seurauksia oikeudellisen menettelyn tehokkuuteen yleisesti (koska se mahdollistaa asioiden, joiden käsittely on päättynyt, avaamisen uudelleen) ja erityisesti korruption torjuntaan (sikäli kuin kyseisen tuomion vaikutuksia sovelletaan myös käytännössä korruptiotapauksiin, kuten asiaan C-357/19). [44]

82. Toiseksi yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen (aineellisen tai institutionaalisen) soveltamisalan näkökulmasta tarkasteltuna voidaan kysyä, pitäisikö sillä olla merkitystä, etteivät kyseessä olevat säännöt ole seurausta yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevasta päätöksestä johtuvien velvoitteiden nimenomaisesta täytäntöönpanosta kansallisessa lainsäädännössä vaan ne sisältyvät kansallisen perustuslakituomioistuimen tuomioon.

83. Komissio, Romanian hallitus ja syyttäjäviranomainen totesivat unionin tuomioistuimen kysymyksiin antamissaan vastauksissa, että sillä seikalla, että nyt käsiteltävät asiat koskevat perustuslakituomioistuimen tuomiota eivätkä lainsäädäntö- tai toimeenpanovallan käyttäjän toteuttamia toimia, ei ole merkitystä.

84. Olen täysin samaa mieltä. Perustuslakituomioistuimen ratkaisujen, jotka ovat yleisesti sovellettavia ja omiaan muuttamaan merkittävästi lainsäädäntöympäristöä, systeemisen luonteen ja vaikutuksen vuoksi tällaisia ratkaisuja ei voida – kun tarkastellaan niiden vaikutuksia – erottaa lainsäädäntövallan käyttäjän tai muiden sääntelyvaltaa käyttävien poliittisten toimijoiden toimista.

[44] Kuten syyttäjäviranomainen ja tuomareiden edunvalvontayhdistys väittävät, tämä yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevassa päätöksessä säädettyjen arviointiperusteiden ja perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 välinen yhteys on myös pantu merkille komission yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevassa vuoden 2019 kertomuksessa, jossa viitataan nimenomaisesti nyt käsiteltävissä asioissa kyseessä olevaan perustuslakituomioistuimen tuomioon ja mainitaan, että tuomion jatkotoimet ”ovat aiheuttaneet merkittävää epävarmuutta”, ja todetaan seuraavaa: ”Perustuslakituomioistuimen tuomiot vaikuttavat suoraan käynnissä oleviin korkean tason korruptiotapauksiin, mikä aiheuttaa oikeudenkäynteihin viivästyksiä ja uudelleenaloituksia. Niiden avulla on myös tietyin edellytyksin voitu avata uudelleen useita tapauksia, joista on jo annettu lainvoimainen tuomio.– – Tilanteella on selvästi kerrannaisvaikutuksia oikeusprosessiin. Se on myös herättänyt laajempia epäilyksiä Romanian korruptiontorjunnassa saavuttaman edistyksen kestävyydestä – –.” Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva vuoden 2019 kertomus, s. 14 ja 15. Ks. myös siihen liitetty tekninen kertomus, SWD(2019) 393 final, s. 21 ja 22.

85. Lisäksi se, että tässä ratkaisuehdotuksessa tarkasteltava perustuslakituomioistuimen tuomio kuuluu yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen soveltamisalaan, tarkoittaa sitä, että – ratkaisuehdotuksessani AFJR [45] selitetyistä syistä – sen olisi samanaikaisesti katsottava merkitsevän yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen soveltamista ja siten perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua unionin oikeuden ”soveltamista”. Perusoikeuskirjan 47 artiklan toista kohtaa voidaan siten soveltaa arviointiperusteena. Se ei toimi välttämättä yksittäisten asianosaisten subjektiivisten oikeuksien lähteenä vaan pikemminkin yleisenä arviointiperusteena, kun tarkastellaan unionin oikeudessa asetettujen velvoitteiden kansallisen täytäntöönpanon asianmukaisuutta. [46] Tätä taustaa vasten perusoikeuskirjan 47 artikla on nimittäin nyt käsiteltävissä asioissa kaikkein merkityksellisin ja täsmällisin määräys, jotta unionin tuomioistuin voi antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllisen vastauksen sen esittämiin kysymyksiin. [47]

3. SEUT 325 artiklan 1 kohta ja yleissopimus (sekä perusoikeuskirja)

86. SEUT 325 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta toimenpiteillä, joilla on ennalta ehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan suojan jäsenvaltioissa. SEUT 325 artiklan 1 kohdan sovellettavuus edellyttää näin ollen, että kyseessä on petollinen menettely tai muu laiton toiminta, joka on omiaan vaikuttamaan unionin taloudellisiin etuihin.

87. Kuuluuko jokin asiassa C-357/19 yksilöidyistä rikoksista todennäköisesti kyseisen määräyksen soveltamisalaan?

88. Mielestäni kyllä. Ensinnäkin SEUT 325 artiklan 1 kohtaa voidaan joka tapauksessa soveltaa arvonlisäveroon liittyviin rikoksiin (a). Toiseksi saman olisi pädettävä unionin varoista rahoitettuihin hankkeisiin liittyvään korruptioon (b). Kolmanneksi sillä seikalla, että nyt käsiteltävät asiat koskevat tilannetta, jossa unionin taloudellisia etuja ei lopulta vahingoitettu, ei ole merkitystä SEUT 325 artiklan 1 kohdan soveltamisalan tulkinnan kannalta (c). Merkitystä ei ole myöskään sillä, että osa valittajista vapautettiin syytteistä unionin taloudellisiin etuihin liittyvien rikosten osalta (d).

a) SEUT 325 artiklan 1 kohta ja arvonlisävero

89. Kuten komissio kirjallisissa huomautuksissaan ja syyttäjäviranomainen vastauksessaan unionin tuomioistuimen esittämiin, kirjallisesti vastattaviin kysymyksiin totesivat, asiassa C-357/19 pääasian oikeudenkäynti koskee osittain neljännen valittajan tuomiota veropetoksesta, joka johti arvonlisäverotulojen menettämiseen. Arvonlisäveroon liittyvät tuomiot riittävät siihen, että nyt käsiteltävät asiat kuuluvat SEUT 325 artiklan 1 kohdan ja yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan, joka koskee petosta tulojen osalta, soveltamisalaan. Arvonlisäverotulojen kerääminen ja vastaavien arvonlisäveroon perustuvien omien varojen tulouttaminen unionin talousarvioon liittyvät nimittäin suoraan toisiinsa. [48] Lisäksi, kuten komissio ja syyttäjäviranomainen huomauttivat, vaikuttaa siltä, että nyt tarkasteltavassa tapauksessa kantamatta jäänyt arvonlisäveron määrä ylittää 50 000 euron raja-arvon, jotta petosta voidaan pitää yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”törkeänä petoksena”.

45 Ks. kyseisen ratkaisuehdotuksen 190–194 kohta.

46 Ks. ratkaisuehdotukseni AFJR 198–202 kohta.

47 Ks. ratkaisuehdotukseni AFJR 214–220 kohta.

48 Tuomio 17.1.2019, Dzivev ym. (C-310/16, EU:C:2019:30, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

90. Tästä voidaan päätellä, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu, että sekä SEUT 325 artiklan 1 kohtaa että yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohtaa voidaan soveltaa merkityksellisinä arviointiperusteina asiassa C-357/19 siltä osin kuin kyse on arvonlisäveroon liittyvästä tuomiosta.

b) SEUT 325 artiklan 1 kohta, yleissopimus ja unionin varoihin liittyvä korruptio

91. Korruptiota ja virka-aseman väärinkäyttöä koskevien muiden tuomioiden [49] osalta herää kysymys, kuuluvatko myös nämä rikokset, jotka liittyvät julkisiin hankintoihin, joissa kyseessä olevia hankkeita tai sopimuksia voidaan rahoittaa ainakin osittain unionin varoista, SEUT 325 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

92. Romanian hallitus, syyttäjäviranomainen ja komissio väittävät unionin tuomioistuimen kysymyksiin antamissaan vastauksissa, että tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

93. Olen samaa mieltä.

94. SEUT 325 artiklan 1 kohdan tulkintaa koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on käsitelty enimmäkseen kyseisen määräyksen varojen keräämistä koskevaa puolta, etenkin arvonlisäveron [50] ja tullien kantamista [51] koskevia tapauksia. Unionin taloudellisten etujen käsite käsittää kuitenkin selkeästi unionin talousarvioon kuuluvat tulot *ja* menot. [52] SEUT 325 artiklan 1 kohtaa voidaan siten soveltaa petolliseen menettelyyn, joka johtaa unionin talousarvion varojen väärinkäyttöön. [53]

95. Tämä on aivan loogista. On nimittäin loogista, ettei talousarvioon ja taloudellisiin etuihin vaikuta ainoastaan tulojen menettäminen (varoja, joiden olisi pitänyt tulla talousarvioon, ei tullut) vaan myös varojen epäasianmukainen tai sääntöjenvastainen käyttö (talousarviossa olleet varat on menetetty).

96. Saman vahvistaa myös yleissopimus, [54] jossa unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvan petoksen käsite määritellään täsmällisemmin. Sen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määrätään, että unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvalla petoksella tarkoitetaan *menojen osalta* tahallista tekoa tai laiminlyöntiä, joka koskee ”väärien, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämistä tai esittämistä, josta seuraa, että *Euroopan yhteisöjen yleiseen*

49 Esitetty edellä tämän ratkaisuehdotuksen 19–21 kohdassa.

50 Tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 26 kohta); tuomio 8.9.2015, Taricco ym. (C-105/14, EU:C:2015:555, 37–40 kohta); tuomio 5.4.2017, Orsi ja Baldetti (C-217/15 ja C-350/15, EU:C:2017:264, 16 kohta); tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 30 ja 31 kohta); tuomio 2.5.2018, Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295, 27 kohta) ja tuomio 17.1.2019, Dzivev ym. (C-310/16, EU:C:2019:30, 25 kohta).

51 Vientituista ks. tuomio 28.10.2010, SGS Belgium ym. (C-367/09, EU:C:2010:648, 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Yhteisen maatalouspolitiikan alalla perusteettomasti maksettujen etuuksien perintään liittyvien korkojen perinnästä ks. tuomio 29.3.2012, Pfeifer & Langen, (C-564/10, EU:C:2012:190, 52 kohta). Tullien kantamisesta ks. tuomio 5.6.2018, Kolev ym. (C-612/15, EU:C:2018:392, 50–53 kohta).

52 Ks. vastaavasti tuomio 10.7.2003, komissio v. EKP (C-11/00, EU:C:2003:395, 89 kohta).

53 Ks. äskettäisenä esimerkkinä tuomio 1.10.2020, Úrad špeciálnej prokuratúry (C-603/19, EU:C:2020:774, 47 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

54 Täydellisyyden vuoksi lisättäköön, että yleissopimusta voidaan ilmeisesti soveltaa ajallisesti asiaan C-357/19. Asianomaisten tuomioiden taustalla olevat tosiseikat tapahtuivat ennen unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin 5.7.2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 (EUVL 2017, L 198, s. 29), jolla sen 16 artiklan mukaan korvattiin yleissopimus ja sen pöytäkirjat 6.7.2019 alkaen, voimaantuloa. Samoin Bulgarian ja Romanian liittymisestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehtyyn yleissopimukseen yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta, 27.9.1996 tehtyyn pöytäkirjaan, 29.11.1996 tehtyyn pöytäkirjaan sekä 19.6.1997 tehtyyn toiseen pöytäkirjaan 6.12.2007 tehdyn neuvoston päätöksen (EUVL 2008, L 9, s. 23) nojalla yleissopimusta sovelletaan Romaniaan.

talousarvioon tai Euroopan yhteisöjen hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin budjetteihin *sisältyviä varoja* nostetaan tai pidätetään oikeudettomasti", "erityistä velvoitetta rikkoen tapahtuvaa tietojen ilmoittamatta jättämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä" ja "*tällaista varojen väärinkäyttöä* muihin tarkoituksiin kuin ne on alun perin myönnetty".[55]

97. Tilanne, joka voi johtaa unionin varojen nostamiseen tai pidättämiseen oikeudettomasti tai niiden väärinkäyttöön, vaikuttaa siten unionin taloudellisiin etuihin SEUT 325 artiklan 1 kohdassa ja yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

98. Lisäksi – sanotun kuitenkaan rajoittamatta asiaan liittyviä selvityksiä, jotka kansallisen tuomioistuimen on tehtävä – muistutan, että yleissopimuksen pöytäkirja käsittää myös korruption.[56] Pöytäkirjan 2 artiklan 1 kohdan määritelmän mukaan lahjuksen ottamisella tarkoitetaan "virkamiehen tahallista tekoa, jolla hän vaatii tai ottaa vastaan suoraan tai kolmannen välityksellä mitä tahansa etuja itselleen tai kolmannelle tai hyväksyy lupauksen sellaisista eduista korvaukseksi siitä, että hän toimii virkavelvollisuuksiensa vastaisesti tai jättää virkavelvollisuuksiensa vastaisesti toimimatta virkatehtävissään tai virkatehtävien hoitamiseen liittyviä tehtäviä hoitaessaan tavalla, joka vaikuttaa tai on omiaan vaikuttamaan haitallisesti Euroopan [unionin] taloudellisiin etuihin".

99. Kuten komissio vastauksessaan unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin totesi, ei voi olla epäilystäkään siitä, että vaikka käsitettä "korruptio" ei mainita SEUT 325 artiklan 1 kohdassa, se kuuluu kyseiseen määräykseen sisältyvän ilmauksen "muulta laittomalta toiminnalta" alaan. "Muu laiton toiminta" on nimittäin käsite, joka käsittää eroa tekemättä kaikki laittomat teot.[57]

100. SEUT 325 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käsite "muu laiton toiminta" voi siten käsittää virkamiesten korruption tai virka-aseman väärinkäytön, joka vaikuttaa unionin taloudellisiin etuihin unionin varojen oikeudettoman nostamisen kautta.

c) Kuuluvatko SEUT 325 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan myös rikoksen yritykset?

101. Kun tarkastellaan korruptiota ja virka-aseman väärinkäyttöä koskevia syytekohtia, asiassa C-357/19 esitetystä ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, kuuluuko SEUT 325 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan tilanne, jossa unionin varoja *yritettiin* saada laittomasti mutta tämä epäonnistui. Ensimmäinen valittaja ja syyttäjäviranomainen ovat selittäneet unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamissaan vastauksissa, että ensimmäistä valittajaa on syytetty yrityksestä saada perusteettomasti unionin varoja.

102. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että tässä asiayhteydessä se pyrkii selvittämään, käsittääkö SEUT 325 artiklan 1 kohtaan sisältyvä ilmaus "ja muulta [unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavalta] laittomalta toiminnalta" korruption tai petoksen, joka on tehty julkisten hankintojen yhteydessä, erityisesti silloin, jos *päämääränä* oli saada petoksen avulla unionin varoista summia, vaikka viimeksi mainittuja summia ei tosiasiallisesti olisi saatu.

55 Kursivointi tässä.

56 Ks. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvästä pöytäkirjasta 27.9.1996 annetun neuvoston säädöksen (EYVL 1996, C 313 s. 1) 2 artikla.

57 Tuomio 2.5.2018, Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295, 45 kohta). Ks. myös samassa asiassa esittämäni ratkaisuehdotus (EU:C:2017:553, 68 ja 69 kohta).

103. SEUT 325 artiklan 1 kohtaan sisältyvä ilmaus ”ja muulta [unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavalta] laittomalta toiminnalta” *voisi* nähdäkseni käsittää paitsi julkisten hankintojen yhteydessä tehdyn (toteutuneen) korruption ja petoksen myös samojen tekojen yritykset edellyttäen tietysti, että ”yrityksen” tunnusmerkistö täyttyy ja se on kansallisen lainsäädännön mukaan rangaistava teko.

104. Tämän yleisen toteamuksen lisäksi unionin tuomioistuimen tehtävä ei mielestäni ole ottaa kantaa pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleviin tosiseikkoihin liittyviin olosuhteisiin eikä arvioida rikosten eri vaiheita. *Päämäärät*, aikomukset tai toiveet (forum internum) eivät luonnollisestikaan ole rangaistavia tekoja. Heti, kun mikä tahansa näistä muuttuu ulkoiseksi toiminnaksi ja siten *yritykseksi*, se voi olla rangaistava teko edellyttäen tietysti, että siitä on riittävää näyttöä. Yritys, jos se on rangaistava teko, kuuluu yleensä samaan nimikkeeseen kuin itse toteutunut teko.

105. En näin ollen näe mitään syytä, miksi SEUT 325 artiklan 1 kohdassa suojattuihin etuihin kohdistuvaa korruptiorikoksen yritystä olisi kohdeltava tai se olisi luokiteltava unionin oikeuden soveltamisalan näkökulmasta eri tavalla kuin samanlainen toteutunut korruptiorikos. Se seikka, että tekijä lopulta epäonnistui tavoitteessaan eikä onnistunut saamaan varoja, voi tietenkin olla merkityksellinen sen kannalta, että häntä syytetään oikeudenkäynnissä yrityksestä (eikä toteutuneesta teosta), mutta tällä ei ole vaikutusta SEUT 325 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”muulta laittomalta toiminnalta” soveltamisalaan. Lisäksi on syytä mainita kolme muuta seikkaa.

106. Ensinnäkään SEUT 325 artiklan 1 kohdan sanamuodossa ei nimenomaisesti edellytetä minkään tietyn (määrällisen) vahingon aiheutumista. Kuten komissio perustellusti huomauttaa, oikeuskäytännöstä ilmenee selvästi, että nekin sääntöjenvastaisuudet, joilla ei ole täsmällistä taloudellista vaikutusta, voivat kuitenkin vakavasti vahingoittaa unionin taloudellisia intressejä. [58]

107. Toiseksi on tarkasteltava myös yleissopimuksen 1 artiklan 3 kohtaa. Kyseisestä määräyksestä ilmenee, että jäsenvaltioiden on säädettävä rangaistavaksi rikosten, kuten virheellisten ilmoitusten toimittaminen unionin varojen nostamiseksi oikeudettomasti, *valmistelu*, jos tällainen menettely ei jo ole rangaistava joko päätekona tai osallisuutena (kuten rikoksen yrityksenä tai yllytyksenä rikokseen). [59]

108. Kolmanneksi yleissopimuksen pöytäkirjan 2 artiklan 1 kohtaan sisältyvä lahjuksen ottamisen määritelmä sisältää korruption silloin, kun se vaikuttaa tai *on omiaan vaikuttamaan* haitallisesti unionin taloudellisiin etuihin.

d) Onko SEUT 325 artiklan 1 kohdan soveltamisala riippuvainen menettelyn lopputuloksesta?

109. Asian C-357/19 erityisolosuhteet vaativat vielä lisäselventämistä. Pääasian oikeudenkäynti koskee useita henkilöitä, joista vain yhtä *syytettiin* unionin varoihin liittyvästä rikoksesta mutta joka lopulta *vapautettiin syytteistä*. Tämä seikka on saanut ensimmäisen ja toisen valittajan kiistämään SEUT 325 artiklan 1 kohdan sovellettavuuden mainitussa asiassa. Ensinnäkin ensimmäinen valittaja väittää lähinnä, että koska hänet lopulta vapautettiin kyseistä rikosta

58 Ks. tuomio 15.9.2005, Irlanti v. komissio (C-199/03, EU:C:2005:548, 31 kohta) ja tuomio 21.12.2011, Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre (C-465/10, EU:C:2011:867, 47 kohta).

59 Kursivointi tässä.

koskevista syytteistä, nyt käsiteltävä asia ei liity unionin taloudellisiin etuihin. Toinen valittaja puolestaan väittää, että perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 mukaisesti tehdyn ylimääräisen muutoksenhaun vaikutukset johtaisivat syytteistä vapauttamisesta annetun, muutoin lopullisen tuomion avaamiseen uudelleen. Kyseisen tuomion avaaminen uudelleen antaisi uuden tilaisuuden tutkia uudelleen näitä syytteitä ja voisi mahdollisesti johtaa tuomitsemiseen. Perustuslakituomioistuimen tuomiolla ei näin ollen voisi olla haitallisia vaikutuksia unionin taloudellisiin etuihin. Epäsuorasti se voisi jopa olla hyödyllinen näiden etujen kannalta, kun aiemmin syytteistä vapautettu henkilö voitaisiin tuomita.

110. Näitä väitteitä ei mielestäni voida hyväksyä.

111. Ensinnäkin, ja alustavana huomautuksena, on todettava, ettei voida sulkea pois, että kaksi muuta rikosta, joista määrättiin rangaistus (korruptio ja virka-aseman väärinkäyttö), eivät ole sellaisia, jotka vaikuttavat unionin taloudellisiin etuihin. SEUT 325 artiklan 1 kohdan soveltamisalaa ei voida rajata koskemaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä käyttöön otettujen rikosten, joissa viitataan *nimenomaisesti* unionin taloudellisiin etuihin tai jopa unionin varoihin, valvontaa. Tämä johtaisi siihen, että kyseisen unionin primaarioikeuden määräyksen soveltamisala olisi riippuvainen tiettyjen rikkomisten kansallisesta määritelmästä.

112. Kuten komissio, Romanian hallitus ja syyttäjäviranomainen ovat perustellusti huomauttaneet, sen, onko unionin taloudellisia etuja vahingoitettu, ei pitäisi olla riippuvainen tietyn rikoksen määritelmästä kansallisessa lainsäädännössä, vaan sitä arvioitaessa on otettava huomioon laajempi tosiseikkojen muodostama kehys ja sitä on punnittava SEUT 325 artiklan 1 kohdassa suojattuihin etuihin nähden. Kuten Romanian hallitus esittää, kansalliset taloudelliset edut ja unionin taloudelliset edut liittyvät nimittäin usein toisiinsa. Siten on hyvin luonnollista, että jako yleisiin rikoksiin, jotka vaikuttavat tavalla tai toisella kansallisiin julkisiin menoihin, ja niihin rikoksiin, jotka koskevat nimenomaisesti unionin taloudellisia etuja, on tuskin yksinkertainen yleisellä tasolla.

113. Toiseksi, kun kyse on unionin varoihin kohdistuvasta petoksesta (sen yrityksestä), josta ensimmäistä valittajaa syytettiin, totean, että unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvaa ”vaikutusta” on arvioitava objektiivisesti. Yhteys unionin taloudellisiin etuihin syntyy siten kyseessä olevien *syytteiden objektiivisten osatekijöiden* osalta.[60] Se ei luonnollisestikaan seuraa itse asian olosuhteista riippuvasta *lopputuloksesta*.

114. Siten yksinkertaistetusti se, syytetäänkö henkilöä rikoksesta, joka voisi kuulua SEUT 325 artiklan 1 kohtaan sisältyvään käsitteeseen ”muulta [unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavalta] laittomalta toiminnalta”, määräytyy sen rikoksen, josta häntä syytetään, objektiivisten osatekijöiden (eli rikoksen tunnusmerkkien) perusteella. Sillä, tuomitaanko vai vapautetaanko kyseinen henkilö näistä syytteistä, ei ole merkitystä SEUT 325 artiklan 1 kohdan soveltamisalan kannalta.[61]

115. Loppuhuomautuksena SEUT 325 artiklan 1 kohdan soveltamisalasta totean, että jos SEUT 325 artiklan 1 kohtaa (tai yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohtaa tai mahdollisesti myös yleissopimuksen pöytäkirjan 2 artiklan 1 kohtaa) todetaan voitavan soveltaa, tämä johtaa jälleen

60 Esimerkiksi tuomiossa Åkerberg Fransson unionin tuomioistuin piti merkityksellisenä tekijänä sitä, että seuraamukset ja rikosoikeudenkäynti, jotka ”on kohdistettu tai kohdistetaan” pääasian vastaajaan, olivat SEUT 325 artiklan soveltamista. Tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 27 kohta).

61 Jos asia olisi toisin, SEUT 325 artiklan 1 kohdan soveltamisala olisi riippuvainen rikosoikeudenkäynnin lopputuloksesta, minkä lisäksi se olisi myös – mikä on varsin kiehtovaa – erilainen oikeudenkäynnin alussa ja sen lopussa.

perusoikeuskirjan sovellettavuuteen. Jos seuraamukset ja rikosoikeudenkäynnit, jotka on kohdistettu tai kohdistetaan pääasian valittajiin, ovat SEUT 325 artiklan 1 kohdan ja yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdan soveltamista, perusoikeuskirjaa voidaan sen 51 artiklan 1 kohdan mukaan soveltaa. [62]

4. Välipäätelmä

116. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös ja perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta ovat merkityksellisiä sekä asian C-357/19 että asian C-547/19 kannalta. Lisäksi asian C-357/19 yhteydessä, ja jollei kansallisen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu, voidaan soveltaa myös SEUT 325 artiklan 1 kohtaa sekä yleissopimusta ja sen pöytäkirjoja.

117. SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa ja SEU 2 artiklaa voidaan lähtökohtaisesti myös soveltaa molemmissa asioissa. Muistutan kuitenkin, että sen erityisen oikeudellisen kehyksen vuoksi, jonka perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta muodostaa tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien vaatimusten osalta, kyseinen määräys tarjoaa jo vankan arviointiperusteen nyt käsiteltävissä asioissa tarvittavalle tarkastelulle.

C Arviointi

118. Nyt käsiteltävissä asioissa esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten asiasisällön tarkastelemiseksi esitän aluksi lyhyesti asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt (1). Toiseksi käsittelen asiassa C-357/19 esitettyä toista kysymystä, joka koskee perusoikeuskirjan 47 artiklan tulkintaa (2). Kolmanneksi tarkastelen asiassa C-357/19 esitettyä ensimmäistä kysymystä, joka koskee SEUT 325 artiklan 1 kohdan ja yleissopimuksen tulkintaa (3), ja sen jälkeen samoja kysymyksiä tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen kannalta, johon viitataan asiassa C-547/19 esitetyn kysymyksen lopussa (4). Lopuksi käsittelen unionin oikeuden ensisijaisuutta vastatessani asiassa C-357/19 esitettyyn kolmanteen kysymykseen, joka liittyy ennakkoratkaisupyynnössä esille tuotuun erityiseen asiayhteyteen, jossa se, että kansallinen tuomari ei noudata perustuslakituomioistuimen ratkaisua, merkitsee kurinpitorikkomusta (5).

119. Jäsentäessäni ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle annettavia vastauksia käsittelen tarkoituksella ensin varsinaista asiasisältöä ja vasta sen jälkeen, mikäli se on vielä tarpeen, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esille tuomia laajempia institutionaalisia kysymyksiä. Tiedostan sen, ettei tämä lähestymistapa kuvasta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien kysymysten järjestystä eikä täsmällistä sanamuotoa. Se on kuitenkin mielestäni tapa, jolla unionin tuomioistuin, jonka tehtävä ei ole ratkaista toimielinten välisiä riitoja jäsenvaltiossa ja vielä vähemmän auttaa tällaista toimielintä kyseenalaistamaan muiden kansallisten toimijoiden toimivalta, voi käsitellä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esille tuomia seikkoja.

62 Ks. myös tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 27 kohta).

1. Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

120. Asiassa C-547/19 esitetyn ennakkoratkaisupyynnön mukaan viiden tuomarin kollegioista säädettiin kansallisessa lainsäädännössä ensimmäisen kerran laissa nro 202/2010,[63] jolla muutettiin lain nro 304/2004 32 ja 33 §:ää. Nämä rikosasioita ja muita kuin rikosasioita käsittelevät kollegiot perustettiin ylimmän tuomioistuimen jaostoista erillisinä. Ne toimivat ylimmän tuomioistuimen sisäistä muutoksenhakua käsittelevinä tuomioistuimena (muutoksenhakukollegioina).

121. Alun perin näiden (muutoksenhaku)kollegioiden jäsenet valitsi ylimmän tuomioistuimen presidentti kunkin vuoden alussa. Kollegioiden puheenjohtajana toimi ylimmän tuomioistuimen presidentti, varapresidentti tai jaoston puheenjohtaja. Muut neljä jäsentä (muut kuin puheenjohtaja) valittiin arpomalla johtosäännön täydentämiseksi tehdyn päätöksen nro 24 mukaisesti.

122. Lailla nro 255/2013[64] oikeuslaitoksen organisaatiosta annetun lain nro 304/2004 32 §:ää muutettiin myöhemmin siten, että viiden tuomarin kollegion jäsenet valitaan arpomalla. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää asiassa C-547/19, että se, että nämä muutokset tehtiin rikosoikeudellista menettelyä koskevalla sääntelytoimella, ja asiaa koskevien säännösten sanamuoto aiheuttivat tulkintavaikeuksia. Tämä johtui lähinnä siitä, että lain nro 304/2004 32 §:n 5 momentissa ylimmän tuomioistuimen presidentille ja varapresidentille, joista toinen toimii viiden tuomarin kollegion puheenjohtajana, ”jos hän kuuluu kollegioon [32 §:n] 4 momentin nojalla”, annettu asema erosi ”rikosjaoston puheenjohtajan tai vanhimman jäsenen” asemasta, sillä viimeksi mainitun osalta samassa säännöksessä säädettiin, että jompikumpi heistä toimii kollegion puheenjohtajana, viittaamatta mitenkään kyseisen lain 32 §:n 4 momenttiin. Lain nro 304/2004 33 §:n 1 momenttiin, jossa säädettiin, että ”[ylimmän tuomioistuimen] presidentti tai hänen poissa ollessaan varapresidentti toimii – – viiden tuomarin kollegion ja jaostoissa kunkin kollegion puheenjohtajana, kun hän osallistuu asian ratkaisemiseen”, ei sen sijaan tehty muutoksia.

123. Vaikuttaa siltä, että tässä asiayhteydessä ylimmän tuomioistuimen tuomarineuvosto teki 28.1.2014 päätöksen nro 3, jolla muutettiin ja täydennettiin johtosääntöä. Kyseisessä päätöksessä todettiin, että viiden tuomarin kollegioiden puheenjohtajana toimii tapauksen mukaan ylimmän tuomioistuimen presidentti, toinen sen varapresidenteistä, rikosjaoston puheenjohtaja tai sen vanhin jäsen ja että näiden kollegioiden tapauksessa arvonta *koskee ainoastaan sen neljää muuta jäsentä*.

124. Laissa nro 207/2018,[65] jolla muutettiin lain nro 304/2004 32 §:ää, säilytettiin sääntö, jonka mukaan ylimmän tuomioistuimen hallintoneuvosto hyväksyy viiden tuomarin kollegioiden määrän ja kokoonpanon kunkin vuoden alussa. Kyseisellä muutoksella poistettiin aiemmat epätarkkuudet säätämällä, että arvonta *koski kaikkia* viiden tuomarin kollegion *jäseniä*.

63 Toimenpiteistä asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi annettu laki nro 202/2010 (legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor), Monitorul Oficial al României, osa I, nro 714. 26.10.2010.

64 Rikosprosessikoodeksista annetun lain nro 135/2010 täytäntöönpanosta ja rikosoikeudellista menettelyä koskevien säännösten vahvistamisesta annettujen tiettyjen sääntelytoimien muuttamisesta ja täydentämisestä annettu laki nro 255/2013 (legea nr. 255/2013 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală și pentru modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții procesual penale, Monitorul Oficial al României, osa I, nro 515, 14.8.2013.

65 Oikeuslaitoksen organisaatiosta annetun lain nro 304/2004 muuttamisesta annettu laki nro 207/2018 (legea nr. 207/2018, pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară), Monitorul Oficial al României, osa I, nro 636, 20.7.2018.

125. Tämän viimeisimmän muutoksen jälkeen ylimmän tuomioistuimen tuomarineuvosto teki 4.9.2018 päätöksen nro 89/2018, jossa todetaan, että tutkittuaan ”lain nro 304/2004 32 §:n säännöksiä – –, jotka koskevat pääasiallisesti viiden tuomarin kollegioiden toimintaa, se toteaa enemmistön päätöksellä, että uuden lain säännökset ovat organisointia koskevia sääntöjä, jotka koskevat erityissääntelyn kohteena olevia ratkaisukokoonpanoja, jotka muodostetaan ’kunkin vuoden alussa’, ja joita siirtymäsäännösten puuttuessa sovelletaan 1.1.2019 alkaen”.

126. Tässä tilanteessa perustuslakituomioistuin, jonka käsiteltäväksi Romanian hallituksen pääministeri oli saattanut asian 2.10.2018, antoi tuomion nro 685/2018.

127. Perustuslakituomioistuimen tuomiossa nro 685/2018 todettiin, että ylin tuomioistuin oli tuomarineuvostonsa päätöksillä nro 3/2014 ja 89/2018 muuttanut hallinnollisella toimella parlamentin säätämää lakia.[66] Tämän jälkeen perustuslakituomioistuin arvioi tämän tilanteen seurauksia ottaen huomioon Romanian perustuslain 21 §:n 3 momentissa taatun oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Se totesi, että kyseistä perustuslain säännöstä oli rikottu, koska tästä seurasi objektiivisen riippumattomuuden ja puolueettomuuden puuttuminen, mikä merkitsi myös etukäteen laillisesti perustettua tuomioistuinta koskevan takeen rikkomista.[67]

128. Perustuslakituomioistuimen mukaan lain nro 304/2004 32 §:ssä taataan tuomioistuimen objektiivinen puolueettomuus, joka on osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaa oikeutta. Tähän takeeseen sisältyvät sekä asioiden sattumanvarainen jakaminen että tuomarikollegioiden kokoonpanon muodostaminen arpomalla.[68] Mainitussa tuomiossa todettiin lisäksi, että tuomarikollegioiden sattumanvarainen kokoonpano, jolla pyritään välttämään tilanne, jossa ylimmän tuomioistuimen virkaiältään vanhemmista tuomareista, jotka olisivat näiden kollegioiden jäseniä ”itseoikeutetusti”, tulisi tällaisten kollegioiden puheenjohtajia.[69] Perustuslakituomioistuin tukeutui Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön[70] ja totesi, että tulkinta, jonka ylimmän tuomioistuimen tuomarineuvosto oli esittänyt lain nro 304/2004 32 §:stä hallinnollisilla toimillaan, loi muihin kollegion jäseniin kohdistuvan piilevän paineen. Se teki tuomareista heitä korkeampiarvoisten ”alaisia”, tai ainakin sillä oli edellytykset tehdä näistä tuomareista vastahakoisia esittämään eriävää mielipidettä.[71] Perustuslakituomioistuin myös huomautti jälleen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön[72] viitaten, ettei ylimmän tuomioistuimen kokoonpano ollut merkityksellisenä ajankohtana lain mukainen, koska viiden tuomarin kollegiot oli nimetty mekanismilla, jolla kierretään sovellettavia säännöksiä.[73]

129. Tuomiossa nro 685/2018 katsottiin näin ollen muun muassa, että ”kun otetaan huomioon [ylimmän tuomioistuimen] tuomarineuvostonsa välityksellä toteuttama perustuslain vastainen menettely, joka ei anna takeita viiden tuomarin kollegioiden toimintaa koskevan oikeudellisen kehyksen palauttamisesta ennalleen oikealla tavalla, [ylimmän tuomarineuvoston] tuomarijaosto

66 Perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 175 kohta.

67 Perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 193 kohta.

68 Perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 188 kohta.

69 Perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 188 kohta.

70 Etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon 22.12.2009, Parlov-Tkalčić v. Kroatia, CE:ECHR:2009:1222JUD002481006.

71 Perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 189 kohta.

72 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.10.2010, DMD GROUP a.s. v. Slovakia, CE:ECHR:2010:1005JUD001933403, 60 ja 61 kohta.

73 Perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 191 ja 192 kohta.

on perustuslaillisten ja lakisääteisten valtaoikeuksiensa perusteella velvollinen – – yksilöimään periaatteellisen tason ratkaisut, siltä osin kuin on kyse asioita käsittelevien kollegioiden laissa säädetystä kokoonpanosta, ja takaamaan näiden ratkaisujen täytäntöönpanon".

130. Perustuslakituomioistuimen tuomion jälkeen ylin tuomarineuvosto teki päätöksen nro 1367/2018 ja päätöksen nro 1535/2018. Näiden päätösten mukaisesti ylin tuomioistuin valitsi uudet kollegiot vuodelle 2018 arpomalla. Näiden kollegioiden toiminta jatkui myös vuonna 2019. Näin oli siitä huolimatta, ettei vuoden 2018 loppuun mennessä ollut määrätty mitään toimenpiteitä jaettujen asioiden osalta. Ylimmän tuomioistuimen tuolloisessa oikeuskäytännössä kuitenkin määrättiin, että jos asiaa käsittelevä kollegio toimien asianomaiselle vuodelle vahvistetussa kokoonpanossa ei ollut määrännyt mitään toimenpidettä tietyssä asiassa vuoden loppuun mennessä, kyseisen kollegion kokoonpanoa oli muutettava. Asia oli jaettava tuomareille, jotka valitaan arpomalla seuraavalle kalenterivuodelle. Ylimmän tuomarineuvoston päätökset ovat kuitenkin ilmeisesti syrjäyttäneet tämän lähestymistavan.

131. Edellä esitetyllä kansallisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön kehityksellä oli useita seurauksia nyt käsiteltäville kahdelle asialle. Ensinnäkin, kun tarkastellaan asiaa C-357/19, perustuslakituomioistuimen tuomio nro 685/2018 antoi asianosaisille mahdollisuuden tehdä ylimääräinen muutoksenhaku ylimmän tuomioistuimen jo antamista lainvoimaisista tuomioista. Toiseksi, kun tarkastellaan asiaa C-547/19, tällä samalla tuomiolla sekä ylimmän tuomarineuvoston tuomarijaoston hallintopäätöksillä ja ylimmän tuomioistuimen tuomarineuvoston sen täytäntöön panemiseksi myöhemmin tekemillä hallintopäätöksillä oli suoria seurauksia valittajan asian käsittelystä vastaavan kollegion määrittämiselle.

132. Lyhyesti sanottuna, vaikka nyt käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt onkin esitetty hieman erilaisessa aineellisessa ja menettelyllisessä asiayhteydessä, molempien taustalla oleva pääasiallinen kysymys on se, onko tuomio nro 685/2018 yhteensopiva (tai yhteensopimaton) unionin oikeuden kanssa sen vaikutuksen vuoksi, joka sillä on ylimmän tuomioistuimen lopullisiin ratkaisuihin ja tuomarikollegioiden kokoonpanoon kyseisessä lainkäyttöelimessä.

2. Oikeus etukäteen laillisesti perustettuun tuomioistuimeen

133. Toisella kysymyksellään asiassa C-357/19 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko perusoikeuskirjan 47 artiklan toista kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä perustuslakituomioistuimen toteamukselle, jonka mukaan tuomarikollegio ei ole riippumaton ja puolueeton, jos kyseiseen kollegioon kuuluu tuomari, joka on vastuussa tuomioistuimen hallinnosta ja jota ei valittu sattumanvaraisesti, toisin kuin kollegion neljä muuta jäsentä. Tässä kysymyksessä viitataan siihen, että tällainen tuomari valitaan kollegion puheenjohtajaksi sellaisen läpinäkyvän säännön perusteella, joka on osapuolten tiedossa ja jota ne eivät riitauttaneet sekä jota sovelletaan yleisesti kaikkiin saman kollegion käsittelemiin asioihin. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tuomioistuinten riippumattomuuden ja oikeusvarmuuden periaatteet ovat esteenä perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 sitoville vaikutuksille tuomioihin, jotka olivat tulleet lainvoimaisiksi kyseisen tuomion antamisajankohtana, ellei ole olemassa painavia syitä, jotka kyseenalaistaisivat oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kyseisissä asioissa.

134. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on mielestäni tarpeen ensinnäkin tarkastella perusoikeuskirjan 47 artiklan toisesta kohdasta seuraavia vaatimuksia (a), jotta voidaan myöhemmin arvioida, onko unionin oikeutta ja etenkin kyseistä määräystä tulkittava siten, että ne ovat esteenä kyseessä olevalle perustuslakituomioistuimen tuomiolle (b).

a) Unionin oikeudessa asetetut vaatimukset

135. Toisessa kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vaikuttaa esittävän epäilyjä ainoastaan oikeudenkäyntiä tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu, koskevan oikeuden osalta. Tämä on kuitenkin vain tarinan toinen puoli. Kyseessä olevasta perustuslakituomioistuimen tuomiosta ilmenee, että kyse on perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan tulkinnasta paitsi oikeudenkäyntiä ”tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu” koskevan oikeuden myös oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden muiden osatekijöiden, kuten riippumattomuutta ja puolueettomuutta ja etenkin tuomarien ”sisäitä riippumattomuutta” koskevien vaatimusten, osalta. [74]

136. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan nojalla 47 artiklan toisen kohdan ensimmäistä virkettä on tulkittava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa taattujen oikeuksien merkityksen ja ulottuvuuden mukaisesti. Tavoitteena on turvata suojelulle taso, joka noudattaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut, tarjoamaa tasoa. [75]

137. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ensinnäkin todennut, että etukäteen laillisesti perustettua tuomioistuinta koskevalla takeella pyritään välttämään se, että tuomioistuinlaitoksen organisaatio jäisi toimeenpanovaltaa käyttävien elinten harkintavaltaan. [76] Sen ei pitäisi olla myöskään riippuvainen tuomioistuimen organisaatiosta, vaikka tuomioistuimet voivatkin osittain määrätä omasta organisaatiostaan. Sovellettavista säännöistä olisi säädettävä lailla, jonka lainsäätäjä on antanut. [77] Lisäksi ilmaisu ”laillisesti perustettu” kuvastaa oikeusvaltion periaatetta. Se liittyy läheisesti tuomioistuinten riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimuksiin. [78]

138. Käsitteellä ”laillisesti perustettu” tarkoitetaan paitsi tuomioistuimen olemassaolon oikeudellista perustaa myös tuomioistuimen kokoonpanoa kussakin asiassa, [79] mistä on kyse nyt käsiteltävässä asiassa.

139. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä myönnetään, että oletusarvoiset säännöt siitä, mikä tarkasti ottaen on ”laillisesti perustettu tuomioistuin”, määritetään kansallisessa lainsäädännössä. Kansallisten säännösten rikkominen johtaa lähtökohtaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen rikkomiseen. [80] Tarkastelussa keskitytään siihen, rikottiinko ”lakia” (joka koostuu lainsäädännöstä ja muista säännöksistä, joiden rikkominen tekisi tuomareiden osallistumisesta asian ratkaisemiseen

74 Esitetty tiivistetysti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 127 ja 128 kohdassa.

75 Ks. osatekijästä ”tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu” tuomio 26.3.2020, Review Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 72 kohta). Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön tarkastelusta julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Review Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977, 63 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

76 Tämä vaatimus on laajempi kuin ”laillisen tuomioistuimen” periaate, jossa keskitytään lähinnä asioiden jakamista koskeviin kriteereihin. Ks. samankaltaisesta jaottelusta Rönnau, T. ja Hoffmann, A., ”’Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser’: Das Prinzip des gesetzlichen Richters am EuGH”, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 7–8, 2018, s. 233–248.

77 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.5.2019, Pasquini v. San Marino, CE:ECHR:2019:0502JUD005095616, 100 kohta. Ks. myös tuomio 26.3.2020, Review Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

78 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, suuren jaoston tuomio, 231–234 kohta.

79 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.5.2000, Buscarini v. San Marino, CE:ECHR:2000:0504DEC003165796, 2 kohta. Ks. myös tuomio 26.3.2020, Review Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

80 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, suuren jaoston tuomio, 216 kohta.

sääntöjenvastaista).[81] Esimerkiksi, jos kansalliseen lakiin sisältyy sääntöjä, jotka koskevat kollegion kokoonpanon muodostamista arpomalla, tämä on yksi kansallisessa laissa asetetuista vaatimuksista, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa huomioon yhtenä kansallisista oikeudellisista vaatimuksista, joita on noudatettava.[82]

140. On kuitenkin otettava huomioon *toissijaisuusperiaate*. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että kun otetaan huomioon kyseessä olevat tärkeät vastakkaiset edut (kuten oikeusvarmuus ja tuomareiden erottamattomuuden periaate) ja rikkomisen toteamisen mahdolliset seuraukset, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaista oikeutta oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa tuomioistuimessa ei pitäisi tulkita liian laajasti.[83] Tämä tarkoittaa, että *jokainen* kansallisen lain *rikkominen ei* merkitse Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen rikkomista: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kehittänyt ”kynnysarvoon perustuvan testin” sen arvioimiseksi, ovatko sääntöjenvastaisuudet *niin vakavia*, että ne merkitsevät oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa tuomioistuimessa koskevan oikeuden loukkaamista; tämä testi perustuu tällaisen rikkomisen ilmeiseen luonteeseen (i), tietyn rikkomisen vaikutukseen kyseisen oikeuden tarkoitukseen, jotta vältetään tarpeeton puuttuminen tuomioistuinten toimintaan ja taataan oikeusvaltioperiaatteen ja vallanjaon noudattaminen (ii) ottaen myös huomioon kansallisten tuomioistuinten rikkomisen oikeudellisista seurauksista tekemä arviointi (iii).[84]

141. Nämä näkemykset vaikuttavat saman luonteisilta kuin unionin tuomioistuimen tuomiossa Simpson esittämät. Euroopan unionin virkamiestuomioistuimen tuomarin (väitetysti virheellisestä) nimittämismenettelystä unionin tuomioistuin totesi, että tuomareiden nimittämisen yhteydessä tapahtunut sääntöjenvastaisuus merkitsee perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan ensimmäisen virkkeen rikkomista ”erityisesti silloin, kun tämä sääntöjenvastaisuus on *luonteeltaan ja vakavuudeltaan sellainen*, että se aiheuttaa todellisen vaaran siitä, että muut valtiovallan käyttäjät, erityisesti toimeenpanovallan käyttäjä, voivat käyttää perusteetonta harkintavaltaa, joka vaarantaa nimittämismenettelyn lopputuloksen integriteetin ja aiheuttaa siten oikeussubjekteille perustellun epäilyksen asianomaisten tuomareiden riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta”.[85] Unionin tuomioistuimen mukaan näin on silloin, ”kun on kyse perustavanlaatuisista säännöistä, jotka liittyvät erottamattomasti kyseisen tuomioistuinjärjestelmän perustamiseen ja toimintaan”.[86]

142. Toiseksi, siltä osin kuin kyse on tuomioistuimen riippumattomuuden ”sisäisestä ulottuvuudesta”, tätä kysymystä ei ole toistaiseksi käsitelty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tästä asiasta on kuitenkin olemassa huomattavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ohjeistusta.[87] Tuomiossa Parlov-Tkalčić v. Kroatia Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi tuomioistuinten riippumattomuuden edellyttävän, että yksittäiset

81 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, suuren jaoston tuomio, 226 kohta.

82 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.3.2003, Posokhov v. Venäjä, CE:ECHR:2003:0304JUD006348600, 43 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 29.4.2008, Barashkova v. Venäjä, CE:ECHR:2008:0429JUD002671603, 32 kohta.

83 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, suuren jaoston tuomio, 236–241 kohta, jossa todetaan, etteivät kaikki tuomarinimityksiin liittyvät sääntöjenvastaisuudet vaaranna tätä oikeutta.

84 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, suuren jaoston tuomio, 243–252 kohta.

85 Tuomio 26.3.2020, Review Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 75 kohta). Kursivointi tässä.

86 Tuomio 26.3.2020, Review Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 75 kohta).

87 Ks. lisäksi esim. Sillen, J., ”The concept of “internal judicial independence” in the case law of the European Court of Human Rights”, *European Constitutional Law Review*, nide 15, 2019, s. 104–133.

tuomarit ovat vapaita ”sekä oikeuslaitoksen ulko- että sisäpuolisten tahojen asiattomalta vaikutukselta. Tämä tuomioistuinten sisäinen riippumattomuus edellyttää, että he ovat vapaita muiden tuomareiden tai tuomioistuimessa hallinnollisia tehtäviä hoitavien henkilöiden, kuten tuomioistuimen presidentin tai jaoston puheenjohtajan, antamista toimintaohjeista tai heihin kohdistamasta painostuksesta – –. Sellaisten riittävien takeiden puuttuminen, joilla turvataan tuomareiden riippumattomuus oikeuslaitoksessa ja etenkin heidän esimiehiinsä nähden, voi saada Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen katsomaan, että valittajan tuomioistuimen (riippumattomuudesta ja) puolueettomuudesta esittämien epäilyjen voidaan todeta olleen objektiivisesti tarkasteltuina perusteltuja – –.” [88]

143. Tämän tarkastelun yhteydessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tutkii muun muassa, ovatko esimiehille, kuten tuomioistuinten presidenteille, annetut valtuudet sellaisia, että ne ”voivat luoda piileviä paineita, joiden seurauksena tuomarit ovat ikään kuin alisteisuussuhteessa esimiehiinsä nähden tai jotka ainakin tekevät yksittäisistä tuomareista vastahakoisia toimimaan presidenttinsä toiveiden vastaisesti, toisin sanoen niillä on ’jäädyttäviä’ vaikutuksia tuomareiden sisäiseen riippumattomuuteen – –”. [89]

b) Tarkastelu

144. Nyt käsiteltävässä asiassa perustuslakituomioistuin totesi tuomiossa nro 685/2018, että ylimmän tuomioistuimen tuomarineuvoston hallinnollisilla päätöksillä loukattiin oikeutta oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa tuomioistuimessa ja rikottiin puolueettomuusvaatimusta. Jälkimmäisen seikan yhteydessä perustuslakituomioistuin viittasi tuomioistuinten riippumattomuuden sisäisen ulottuvuuden tärkeyteen.

145. Haluan ensinnäkin korostaa, ettei nyt käsiteltävässä asiassa ole tarpeen tarkastella, edellyttääkö perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta samaa lopputulosta. Siitä ei ole kyse. Varsin vaivattomasti voidaan kuitenkin päätellä, että perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta *ei ole esteenä* perustuslakituomioistuimen esittämille toteamuksille.

146. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun unionin oikeudessa annetaan jäsenvaltioille harkintavaltaa, kansalliset tuomioistuimet saavat edelleen soveltaa perusoikeuksien suojan kansallista tasoa, kunhan tämä soveltaminen ei vaaranna sitä suojan tasoa, joka on vahvistettu perusoikeuskirjassa, eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta. [90]

147. Jos tähän edellytykseen viitattiin tuomiossa M.A.S. mahdollisuutena siihen, että kansallisilla perustuslaissa vahvistetuilla standardeilla rajoitetaan velvollisuutta *jättää soveltamatta* kansallisia säännöksiä, jotka ovat aineellisesti SEUT 325 artiklan 1 kohdan vastaisia, [91] on hyvin selvää, että sama lähestymistapa voi myös toimia välineenä arvioitaessa yleisesti yhtäältä kansallisen lainsäädännön, käytännön ja oikeuskäytännön ja toisaalta unionin oikeuden *yhteensopivuutta*. [92]

88 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.12.2009, CE:ECHR:2009:1222JUD002481006, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

89 Ibid., 91 kohta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin totesi, että ”kaikenlaiseen tuomareiden työn valvontaan liittyy heidän sisäiseen riippumattomuuteensa kohdistuva tietty riski ja että on mahdotonta kehittää järjestelmä, jossa tämä riski poistettaisiin kokonaan”.

90 Ks. vastaavasti jo tuomio 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, 60 kohta) ja tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 29 kohta).

91 Tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 47 kohta).

92 Ks. esim. tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 29 ja 36 kohta); tuomio 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, 60 kohta ja sitä seuraavat kohdat) tai tuomio 29.7.2019, Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, 28 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

148. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin oikeudessa ei säännellä tuomarikollegioiden kokoonpanoa eikä oikeussuojakeinoja siinä tilanteessa, että asiaa koskevia kansallisia sääntöjä (sellaisina kuin kansalliset tuomioistuimet, perustuslakituomioistuin mukaan luettuna, ovat niitä tulkinneet) rikotaan. Jäsenvaltiot säilyttävät harkintavaltansa sellaisten tilanteiden osalta, joita ei ole täysin määritetty unionin oikeudessa. Jäsenvaltioiden perusoikeuksien suojalle asettamat oletettavasti tiukemmat tai erilaiset vaatimukset, joiden yksilöiminen on kansallisten tuomioistuinten asia, ovat sallittuja perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaisesti, etenkin sellaisten kysymysten osalta, joita ei ole täysin määritetty unionin oikeudessa. [93]

149. Tämä ei suinkaan tarkoita, että jokainen kansallinen sääntö, käytäntö tai tuomioistuinratkaisu olisi tämän logiikan mukainen pelkästään siksi, että se ”paketoidaan ja myydään” tietyn perusoikeuden suojalle asetettuna tiukempana tai erilaisena vaatimuksena. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo määritetty vaatimukset, joiden täyttyessä tällainen tilanne voidaan hyväksyä. Perusoikeuksien suojaa koskevien kansallisten vaatimusten soveltaminen ei saa vaarantaa perusoikeuskirjassa taattua suojan tasoa. Lisäksi alustavana ja hyvin ilmeisenä vaatimuksena lisäisin sen, että kansallisen säännön tai ratkaisun on perustellusti ja aidosti edistettävä perusoikeuksien suojaa kansallisella tasolla, sellaisena kuin sitä tulkitaan asianmukaisesti suojaa koskevien sovellettavien kansallisten vaatimusten avulla.

150. Jos asia on näin, – ja kuten olen jo toisaalla todennut – ”unionin oikeuden ensisijaisuuden, yhtenäisyyden ja tehokkuuden” vaatimuksia ei ehkä pitäisi tulkita kirjaimellisesti. [94] Muutoin ei olisi mitään mieltä vaatia yhtenäisyyttä aloilla, joilla kansallinen monimuotoisuus muodostaa oletussäännön. Peruslähtökohta on kuitenkin selvä: sellaisten kysymysten ja tilanteiden osalta, joita ei ole määritetty unionin oikeudessa, perusoikeuskirja ei toimi ylärajana. [95]

151. Tässä yhteydessä en näe mitään syytä, miksi kansallisen perustuslakituomioistuimen ei pitäisi saada antaa suurempaa painoarvoa kansallisten tuomarikollegioiden kokoonpanoa, ja myös sisäistä riippumattomuutta, koskevien sääntöjen säntilliselle noudattamiselle ja miksi se ei siten voisi katsoa, että koska näitä sääntöjä rikottiin, näissä tapauksissa olisi sovellettava kansallisia (ilmeisesti) oletusarvoisia seurauksia sääntöjenvastaisesti muodostettujen tuomarikollegioiden antamista ratkaisuista.

152. Ensinnäkin monimuotoisuuden huomioon ottamisen perusoikeuskirjan 53 artiklan yhteydessä pitäisi olla mahdollista etenkin tilanteissa, joissa suojatun oikeuden *laadussa* ei ole eroja, vaan – usein kansallisten historiallisten kokemusten ja niistä johtuvan arkaluonteisuuden vuoksi – erot ovat suojan *intensiteetissä* ja siitä seuraavassa tasapainossa. Tuomarikollegion sääntöjenvastainen kokoonpano voi siten olla arkaluonteisempi asia tietyissä oikeusjärjestelmissä yksinkertaisesti siksi, että muistissa on edelleen, mitä voi tapahtua, jos tällaiset säännöt korvataan ”joustavuudella”. Sama pätee tuomioistuinten riippumattomuuden ja puolueettomuuden sisäisestä ulottuvuudesta esitettyihin huolenaiheisiin. Olisi virhe jäädä menneiden vuosikymmenten luokittelujen, joissa tuomioistuinten riippumattomuuteen kohdistuvien uhkien

93 Toisin kuin tuomiossa 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107), jossa perusoikeuskirjan 53 kohtaan ei voitu vedota, koska mainitussa asiassa kyseessä ollut kysymys oli yhdenmukaistettu täysimääräisesti unionin oikeudessa.

94 Ks. ratkaisuehdotukseni Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, 89–91 kohta).

95 Ibid., 92–95 kohta.

uskottiin tulevan muilta valtiovallan aloilta, vangiksi. On nimittäin paljon erittäin ongelmallisia asioita, joita tuomarit ja etenkin tuomioistuinten päällikkötehtävissä työskentelevät jäsenet voivat tehdä muille tuomareille. [96]

153. Toiseksi sama pätee tällaisen rikkomisen seurauksiin. Jos sallitaan erilaiset tai tiukemmat arviointiperusteet oikeuden tai periaatteen määrittelemiselle, tähän sisältyy loogisesti myös se, että sallitaan asianmukaisen kansallisen tasapainon etsiminen yhtäältä niiden näkökohtien, jotka liittyvät oikeuteen oikeudenkäyntiin etukäteen laillisesti perustetussa tuomioistuimessa, ja toisaalta oikeusvoiman periaatteen [97] välillä.

154. Kolmanneksi tämä kehys huomioon ottaen muiden osapuolten perusoikeuskirjan 47 artiklasta esittämistä väitteistä voidaan lausua melko lyhyesti.

155. Toinen valittaja asiassa C-357/19 väittää, että ylimmän tuomioistuimen viiden tuomarin kollegioiden jäsenten valintaa arpomalla koskevan säännön soveltaminen muodostaa erityisen kansallisen vaatimuksen. Sillä suojataan ylimmänasteisen tuomioistuimen kollegioiden kokoonpanoa muutoksenhakuasteessa poliittiselta painostukselta, kun pidetään mielessä, että kyseisen tuomioistuimen presidentin ja varapresidentin nimittää Romanian presidentti. Syyttäjäviranomainen, tuomareiden edunvalvontayhdistys ja Romanian hallitus sitä vastoin väittävät vastauksissaan unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin, että periaatetta, jonka mukaan ylimmän tuomioistuimen viiden tuomarin kollegiot muodostetaan arpomalla, ei voida pitää perusoikeuksien suojaan liittyvän tietyn kansallisen vaatimuksen osana. Ne tukeutuvat lähinnä siihen, että kollegion jäsenten valintaa arpomalla koskevaa sääntöä ei sovelleta kaikkiin tuomioistuinkokoonpanoihin, vaan se on pikemminkin poikkeus. Tuomareiden edunvalvontayhdistys väittää asiassa C-547/19 esittämissään kirjallisissa huomautuksissa, että sen seikan, ettei kaikkia kollegion tuomareita valita arpomalla, ei olisi herätettävä epäilyjä heidän puolueettomuudestaan. [98]

156. Suhteellisen ytimekäs kannanotto asiaan on seuraava: toimivaltaisten kansallisten instituutioiden asia on määrittää täsmällisesti kansalliset vaatimukset. Vaikka se seikka, ettei kollegion kaikki tuomareita valita arpomalla, ei automaattisesti tarkoita puolueellisuutta, jos tällainen vaatimus sisältyy oikeussääntöön, sitä voitaisiin oikeutetusti pitää sääntönä, joka koskee kollegion kokoonpanoa ja kuuluu laillisesti perustettua tuomioistuinta koskevan oikeuden piiriin. Sen määritelmä, mikä on etukäteen laillisesti perustettu tuomioistuin, viittaa takaisin kansalliseen lainsäädäntöön. [99] Sitä voidaan arvioida ainoastaan sen oikeusjärjestyksen vaatimusten osalta, jolla säännellään kyseessä olevan tuomioistuimen perustamista ja toimintaa, [100] tässä tapauksessa siis Romanian oikeusjärjestyksen. Edellyttäen, että unionin oikeudessa hyväksytään – siltä osin kuin

[96] Yksityiskohtaisesti ks. esim. Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, s. 407, jossa esitetään, että tuomioistuinten itsehallinnon tietyt muodot luovat ”riippuvaisten tuomareiden järjestelmän riippumattoman tuomioistuimen sisällä”, kun tuomioistuinten johtavat jäsenet, kuten presidentit tai tuomioistuinten itsehallintoelinten jäsenet, käyttävät perusteetonta vaikutusvaltaa *tuomioistuimen sisällä*.

[97] Vaikuttaa siltä, että tältä osin jäsenvaltioissa on omaksuttu melko erilaisia lähestymistapoja tuomioistuimen kokoonpanoa koskevien sääntöjenvastaisuuksien seurauksiin ja oikeudenkäyntiä laillisesti perustetussa tuomioistuimessa koskevan oikeuden ja oikeusvarmuuden periaatteen väliseen tasapainoon. Ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Review Simpson v. neuvosto ja Review HG v. komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977, 98–104 kohta).

[98] Kyseinen muu osapuoli mainitsee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion 15.9.2015, Tsanova-Gecheva v. Bulgaria, CE:ECHR:2015:0915JUD004380012, 108 kohta, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että vaikka kollegion viittä tuomaria ei ollut nimetty arpomalla (seikka, josta asianosaiset olivat eri mieltä), muiden puolueellisuuteen viittaavien tekijöiden puuttuessa ei vaikuttanut siltä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimuksia olisi rikottu.

[99] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 139 kohta.

[100] Ks. esim. asioiden jakamisesta tuomioistuimen sisällä tuomio 2.10.2003, Salzgitter v. komissio (C-182/99 P, EU:C:2003:526, 28–36 kohta); määräys 9.12.2009, Marcuccio v. komissio (C-528/08 P, EU:C:2009:761, 57–60 kohta) tai tuomio 2.10.2014, Strack v. komissio (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 50–55 kohta).

se on perusteltua ja siitä on aidosti kyse[101]–, että tällaiset seikat, joita ei ole määritetty unionin oikeudessa, johtavat kansalliseen eriytymiseen ja monimuotoisuuteen, siinä on myös hyväksyttävä, että tällaisten vaatimusten asettaminen on toimivaltaisen kansallisen toimijan (toimijoiden) tehtävä. Unionin tuomioistuimen tehtävä ei ole toimia sovittelijana kansallista oikeutta koskevissa kysymyksissä.

c) Välipäätelmä

157. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa asiassa C-357/19 esitettyyn toiseen kysymykseen seuraavasti: perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta ei ole esteenä sille, että tilanteessa, joka kuuluu yleisesti unionin oikeuden soveltamisalaan mutta jota ei ole täysi määritetty siinä, soveltaessaan perustuslaillisten oikeuksien suojaa koskevia aitoja ja perusteltuja kansallisia vaatimuksia ja kansallisista sovellettavista säännöksistä tekemänsä tulkinnan perusteella kansallinen perustuslakituomioistuin toteaa, että kansallisen ylimmän asteen tuomioistuimen tuomarikollegioita ei ole muodostettu lain mukaisesti.

3. Unionin taloudellisten etujen suojaaminen

158. Asiassa C-357/19 esitetty ensimmäinen kysymys koskee SEUT 325 artiklan 1 kohdan tulkintaa perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 antamisen ja vaikutusten yhteydessä. Sama asiassa C-357/19 esitetty kysymys samoin kuin asiassa C-547/19 esitetty kysymys koskevat SEU 19 artiklan 1 kohdan ja SEU 2 artiklan samoin kuin perusoikeuskirjan 47 artiklan tulkintaa saman perustuslakituomioistuimen tuomion yhteydessä.

159. Tässä jaksossa käsittelen niitä mahdollisia kysymyksiä, jotka voivat vaikuttaa unionin taloudellisten etujen suojaan, ennen kuin tarkastelen tämän ratkaisuehdotuksen seuraavassa jaksossa niiden ennakkoratkaisukysymysten yleisempää ja rakenteellisempaa ulottuvuutta, joissa keskitytään kyseisen tuomion mahdollisiin seurauksiin tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen ja oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta.

160. Asiassa C-357/19 esittämällään ensimmäisellä kysymyksellä, siltä osin kuin siinä viitataan SEUT 325 artiklan 1 kohtaan ja yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohtaan ja 2 artiklan 1 kohtaan, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii lähinnä selvittämään, onko SEUT 325 artiklan 1 kohtaa ja yleissopimusta tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin voi niiden nojalla jättää soveltamatta kansallisen perustuslakituomioistuimen tuomiota, joka johtaa lopullisten ratkaisujen avaamiseen uudelleen, mikä voisi mahdollisesti vaikuttaa unionin taloudellisia etuja koskeviin asioihin.

161. Yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa sen 1 kohdassa kuvattujen menettelyjen osalta asetettu velvoite merkitsee näin ollen SEUT 325 artiklan 1 kohdassa määritettyjen laajempien ja kattavampien velvoitteiden erityistä ilmentymää. Koska nyt käsiteltävässä asiassa käyty näkemystenvaihto keskittyi SEUT 325 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, tarkastelen ainoastaan jälkimmäistä määräystä. Onhan melko epätodennäköistä, että jäsenvaltiolle asetettujen velvoitteiden luonne olisi perin pohjin erilainen jommassakummassa välineessä.

[101] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 149 kohta.

1) Unionin oikeudellinen kehys

162. Nyt käsiteltävä asia havainnollistaa ongelmia, joita aiheutuu SEUT 325 artiklan 1 kohdan tulkinnasta, ja sen mahdolliseen rikkomiseen liittyviä käytännön seurauksia. Kuten äskettäisestä oikeuskäytännöstä ilmenee,[102] kyseinen unionin primaarioikeuden määräys käsittää monitahoisen joukon velvollisuuksia ja seurauksia, kun kyse on sen tasapainottamisesta muiden unionin oikeuden arvojen ja periaatteiden, kuten perusoikeuksien, kanssa.

163. Kun tarkastellaan SEUT 325 artiklan 1 kohdassa asetettuja *velvollisuuksia*, unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on suhteellisen selkeä. SEUT 325 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus suojata unionin taloudellisia etuja laittomalta toiminnalta toimenpiteillä, jotka ovat tehokkaita ja joilla on ennalta ehkäisevä vaikutus.[103] Jäsenvaltioilla on vapaus valita sovellettavat seuraamukset. Jäsenvaltioiden on kuitenkin varmistettava, että niiden velvollisuudet todellisuudessa täytetään, mikä tarkoittaa joissain tapauksissa rikosoikeudellisten seuraamusten määräämistä.[104] SEUT 325 artiklan 1 kohdassa asetetut velvollisuudet eivät lopu ”kriminalisointiin”. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että muut luonteeltaan aineelliset tai menettelylliset säännöt (kuten rikosoikeudellisen menettelyn säännöt[105] tai lakisääteiset vanhentumisajat[106]) ovat sellaisia, että ne mahdollistavat tehokkaan rankaisemisen unionin taloudellisia etuja vahingoittavista rikkomuksista.

164. Unionin taloudellisten etujen loukkaamisen torjumiseksi jäsenvaltioilla olevaa menettelyllistä ja institutionaalista itsemääräämisoikeutta rajoittaa kuitenkin muun muassa tehokkuusperiaate, joka edellyttää, että seuraamusten on oltava tehokkaita ja varoittavia.[107]

165. Oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin tietyn asteinen monitahoisuus, kun on kyse arviointiperusteista, joiden avulla arvioidaan kansallisen lainsäädännön *yhteensopivuutta* SEUT 325 artiklan 1 kohdan kanssa, sen sisäisiä *rajoja* ja käytännön *seurauksia ja oikeussuojakeinoja* siinä tapauksessa, että yhteensopimattomuus todetaan, etenkin kansallisten tuomioistuinten velvollisuutta *jättää soveltamatta* yhteensopimattomia kansallisia sääntöjä.[108]

2) Asianosaisten näkökannat

166. Nyt käsiteltävässä asiassa eivät huomautuksia esittäneet osapuolet eikä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ole kiistäneet kansallisessa lainsäädännössä törkeästä petoksesta tai muusta unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavasta vakavasta lainvastaisesta toiminnasta säädettyjen rikosoikeudellisten seuraamusten tehokkuutta tai ennaltaehkäisevyyttä sinänsä. Kyse on pikemminkin siitä, onko perustuslakituomioistuimen tuomio nro 685/2018 sellainen, että se vaikuttaa kielteisesti tehokkaaseen syytteeseenpanoon ja rankaisemiseen rikoksista ja rikkomuksista, ja onko se näin ollen SEUT 325 artiklan 1 kohdan vastainen.

102 Tuomio 8.9.2015, Taricco ym. (C-105/14, EU:C:2015:555); tuomio 5.12.2017, M.A. S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936); tuomio 5.6.2018, Kolev ym. (C-612/15, EU:C:2018:392) ja tuomio 17.1.2019, Dzivev ym. (C-310/16, EU:C:2019:30).

103 Ks. esim. tuomio 5.12.2017, M.A. S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 30 kohta).

104 Ibid., 33 ja 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

105 Tuomio 5.6.2018, Kolev ym. (C-612/15, EU:C:2018:392, 55 kohta) ja tuomio 17.1.2019, Dzivev ym. (C-310/16, EU:C:2019:30, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

106 Tuomio 8.9.2015, Taricco ym. (C-105/14, EU:C:2015:555, 47 kohta) ja tuomio 5.12.2017, M.A. S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 36 kohta).

107 Ks. vastaavasti tuomio 17.1.2019, Dzivev ym. (C-310/16, EU:C:2019:30, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

108 Ks. kriittisesti tästä ratkaisuehdotukseni Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, 137 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja ratkaisuehdotukseni Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, 65–68 kohta).

167. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja syyttäjäviranomainen katsovat, että kyseessä oleva perustuslakituomioistuimen tuomio on omiaan vaikuttamaan kielteisesti unionin taloudellisiin etuihin. Tämä väite perustuu lähinnä siihen, että perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 vaikutuksena on viiden tuomarin kollegioiden antamien lopullisten tuomioiden kumoaminen ja että se voi näin ollen riistää useissa vakavissa petostapauksissa sovelletuilta seuraamuksilta niiden tehokkuuden ja ennaltaehkäisevyyden. Tämä on omiaan vaikuttamaan unionin taloudellisiin etuihin, koska sillä yhtäältä luodaan tilanne, jossa teko jää rankaisematta, ja toisaalta syntyy systeeminen riski siitä, että teot jäävät rankaisematta vanhentumisaikoja koskevien kansallisten sääntöjen soveltamisen seurauksena, koska oikeudenkäynnit ovat monimutkaisia ja kestävät pitkään, kunnes uudelleentutkimisen perusteella annetaan lopullinen tuomio. Tämän seurauksena perustuslakituomioistuimen tuomio olisi niiden mukaan todettava SEUT 325 artiklan 1 kohdan vastaiseksi.

168. Eriävän näkemyksen esittävä komissio väittää, että jollei kansallisen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu, nyt käsiteltävä asia ei osoita, että kyseisestä perustuslakituomioistuimen tuomiosta seuraisi systemaattinen rankaisematta jääminen. Vaikka komissio päätyy vastakkaiseen lopputulokseen, on kiehtovaa, että sen lähestymistapa vaikuttaa tukeutuvan samoihin perusteisiin kuin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja syyttäjäviranomaisen käyttämät. Komissio siis tukeutuu arvioinnissaan ensisijaisesti ”tehokkuutta”, jota mitataan systeemisen rankaisematta jäämisen osalta niiden mahdollisten asioiden määrällä, joihin se vaikuttaa, koskeviin näkökohtiin.

3) Tarkastelu

i) Sovellettavat arviointiperusteet?

169. On kiehtovaa, että toimijat nyt käsiteltävissä asioissa (ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, syyttäjäviranomainen ja komissio) viittaavat samoihin arviointiperusteisiin päätyessään vastakkaisiin lopputuloksiin. Yksi tai useampi osapuolista voi tietenkin olla yksinkertaisesti väärässä. On kuitenkin myös mahdollista, että tällainen lopputulos on osoitus laajemmasta ongelmasta: ehkäpä arviointiperusteet itsessään eivät ole ihanteellisia.

170. Kuten nyt käsiteltävässä asiassa esitetyt huomautukset havainnollistavat, SEUT 325 artiklan 1 kohdan rikkomisen olemassaoloa koskevat arviointiperusteet koostuisivat lähinnä kansallisen säännön, oikeuskäytännön tai käytännön *vaikutusten* arvioinnista. SEUT 325 artiklan 1 kohtaa todettaisiin rikotun, jos kansallisten toimenpiteiden vaikutus johtaisi systemaattisen rankaisematta jäämisen uhkaan. Tätä mitattaisiin niiden mahdollisten asioiden määrällä, joita tämä koskee, vaikka muitakin tekijöitä, kuten asianomaisten tapausten nimenomainen vaikutus unionin talousarvioon, tyyppi tai monitahoisuus, ehdotetaan myös huomioon otettavina lisäosatekijöinä.

171. Tämän näkemyksen – jossa kenties liioitellaan ainoastaan hieman – mukaan SEUT 325 artiklan 1 kohta muodostaisi tehokkuuden ehdottoman maksiimin, jossa tehokkuutta mitataan sillä, miten paljon rahaa unionin talousarvioon tulee ja miten monta henkilöä tuomittaisiin, jos näitä rahoja ei tulisi. Kysymys normien yhteensopivuudesta supistuu subjektiivisiksi oikeudellisiksi arvioiksi (empiirisestä) vaikutuksesta täsmentämättömässä (mutta *huomattavassa*) määrässä tapauksia. Tämän perusteella mitä tahansa kansallisia rikosoikeudellisia tai menettelyllisiä sääntöjä voidaan jättää valikoivasti soveltamatta, mikä – kuten on sanomattakin selvää – koituu syytetyn vahingoksi. Lisäksi, vaikka perusoikeudet ovat

edelleen merkityksellisiä tällaisessa lähestymistavassa, niiden suojelu saattaa tulla kuvaan mukaan vasta myöhemmässä vaiheessa siten, että ne mahdollisesti rajoittavat mahdollisuutta jättää kansallisia toimenpiteitä soveltamatta tai panna vastikään laadittu sääntö toimeen syytettynä olevan yksityisen vahingoksi.

172. Ratkaisuehdotuksessani Dzivev [109] jo esitetyistä syistä pidän tätä lähestymistapaa ongelmallisena.

173. Ensinnäkin, yleisemmin tarkasteltuna tehokkuutta tehokkaan ennaltaehkäisevyyden merkityksessä SEUT 325 artiklan 1 kohdan yhteydessä tai missään muuallakaan unionin oikeudessa [110] ei voida ymmärtää kaikki muut näkökohdat syrjättäväksi ehdottomaksi arvoksi. SEUT 325 artiklan 1 kohtaan sisältyy nimittäin viittaus tehokkuuteen perustuviin velvollisuuksiin, joita siinä asetetaan jäsenvaltioille. Siinä on myös institutionaalista ja menettelyllistä itsemääräämisoikeutta koskeva vahva osatekijä, joka olisi otettava lähtökohdaksi. Kyseisessä luonnostaan rajattomassa rakenteessa tehokkuus ei voi olla ainoa tekijä, jotka on otettava huomioon *yhteensopivuutta* arvioitaessa. Jos tehokkuus viedään niin pitkälle kuin mahdollista, joka ikinen lopputulos voisi olla oikeutettu: mikä tahansa tuomitsemisen esteenä oleva kansallinen sääntö voitaisiin todeta yhteensopimattomaksi SEUT 325 artiklan 1 kohdan kanssa. Tämä ei ole keino valvoa tehokkaasti lainsäädännön noudattamista vaan johtaa pikemminkin unionin oikeuden aiheuttamaan tapauskohtaiseen mielivaltaisuuteen ja rakenteelliseen kaaokseen.

174. Toiseksi on siten erittäin tärkeää, että mahdollisesti rajatonta ”tehokkuuden” vaatimusta punnitaan muiden unionin oikeuden sääntöjen, periaatteiden ja arvojen, perusoikeudet tai laillisuus mukaan luettuina, kanssa. Tämän on tapahduttava *jo yhteensopivuuden arvioinnin vaiheessa*. [111] Laillisuus tai perusoikeudet eivät yksinkertaisesti tule kuvaan mukaan vasta myöhemmin mahdollisena (mutta usein varsin hankalana) rajoituksena. Ne ovat osa samaa sääntökokoelmaa samassa unionin oikeusjärjestyksessä, ja niillä on sama painoarvo ja merkitys.

175. Unionin tuomioistuin vahvisti tämän näkemyksen tuomiossa M.A.S. ja tuomiossa Dzivev, jossa se huomautti, että ”velvollisuus taata unionin varojen tehokas kantaminen ei – – vapauta kansallisia tuomioistuimia velvollisuudesta kunnioittaa perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita” [112], kuten ”velvollisuudesta noudattaa laillisuusperiaatetta ja oikeusvaltioperiaatetta, joka on yksi niistä keskeisistä arvoista, joihin unioni perustuu, kuten SEU 2 artiklassa määrätään”. [113]

176. Tuomiossa Dzivev, jossa unionin tuomioistuin *ei edes* arvioinut sitä, johtivatko kyseessä olleet säännöt rankaisematta jäämiseen huomattavassa määrässä tapauksia, unionin tuomioistuin totesi, että unionin oikeudessa ei edellytetä, että kansallisen tuomioistuimen olisi jätettävä soveltamatta kansallista menettelysääntöä, vaikka tämä lisäisi rikosoikeudellisten menettelyjen tehokkuutta ja antaisi tietyissä tapauksissa kansallisille viranomaisille mahdollisuuden määrätä seuraamuksia unionin oikeuden noudattamatta jättämisestä, jos tällainen menettelysääntö

109 C-310/16, EU:C:2018:623, 121–127 kohta.

110 Muista esimerkeistä ks. julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:972, 81–84 kohta) tai ratkaisuehdotukseni Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, 64 kohta).

111 Ratkaisuehdotukseni Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, 122 ja 123 kohta).

112 Tuomio 17.1.2019, Dzivev ym. (C-310/16, EU:C:2019:30, 33 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 52 kohta) ja tuomio 5.6.2018, Kolev ym. (C-612/15, EU:C:2018:392, 68 ja 71 kohta).

113 Tuomio 17.1.2019, Dzivev ym. (C-310/16, EU:C:2019:30, 34 kohta).

täyttää tarkasti perusoikeuksien suojaan liittyvät vaatimukset.[114] Joka tapauksessa, vaikka näin olisikin ehkä jossain toisessa tapauksessa, velvollisuus muuttaa kyseessä olevaa kansallista sääntöä ja siten korjata SEUT 325 artiklan 1 kohdan virheellinen tai puutteellinen soveltaminen kuuluisi ensisijaisesti kansalliselle lainsäätäjälle.[115]

177. Kolmanneksi, kun tarkastellaan kansallisten sääntöjen ja SEUT 325 artiklan 1 kohdan mahdollisen yhteensopimattomuuden tutkimisen luonnetta ja siinä käytettäviä perusteita, tällainen arviointi olisi nähdäkseni tehtävä samalla tavalla kuin mikä tahansa muu tällainen arviointi yhteensopivuudesta (tai yhteensopimattomuudesta) unionin oikeuden kanssa. Tässä olisi tutkittava sääntöjen *normatiivista* yhteensopivuutta eikä tehtävä asiaan liittyvien tapausten (erittelemättömän) määrän empiiristä, *tilastollista* tutkimusta.[116]

178. Tuomioistuimet eivät yleensä osaa tilastotiedettä hyvin. Sentyyppinen tarkastelu, jonka unionin tuomioistuin antoi kansallisten tuomioistuinten tehtäväksi asiassa Taricco, edellyttää vankkaa näyttöä ja ehkä myös erityistä vaikutuksiin keskittyvää prospektiivista analyysia. Tämä vaikuttaa ylittävän täysin sen, mitä voidaan kohtuudella odottaa kansalliselta, ainakin alemman oikeusasteen, tuomioistuimelta, jolla voi tietenkin olla yleiskäsitys muista vireillä olevista asioista tai oikeudenalaansa liittyvistä rakenteellisista ongelmista mutta jonka tehtävänä on pääasiallisesti ratkaista tietty käsiteltävänään oleva asia. Sen lisäksi, ettei tällaista näyttöä yleensä ole, tällainen lopputulos määräytyy todennäköisesti hyvin pitkälti olosuhteiden perusteella ja on riippuvainen eri tekijöistä, kuten tuomioistuimessa tiettynä ajankohtana vireillä olevien asioiden mahdollisesta määrästä, joka todennäköisesti vaihtelee eri aikoina ja jota voidaan tuskin käyttää aineellisena viitekohtana arvioitaessa kansallisen säännön tai käytännön yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa.[117]

179. Nyt käsiteltävissä asioissa käyty näkemystenvaihto havainnollistaa elävästi näitä ongelmia. Ensinnäkään ei ole selvyyttä siitä, mikä tarkasti ottaen on sellainen *huomattava* asioiden määrä, joka voi merkitä *rakenteellista* rankaisematta jäämistä. Yli 10 prosenttia? Yli 25 prosenttia? Yli 40 prosenttia? Tämä johtaa luonnollisestikin siihen, että eri tekijät päätyvät erilaisiin lopputuloksiin, vaikka käyttäisivätkin samoja arviointiperusteita.[118] Yhtäältä, koska kaikki nämä menettelyt ovat tosiasiallisesti vireillä ylimmässä tuomioistuimessa, vaikuttaa siltä, että joitain tietoja on todellakin saatavilla. Asiassa C-357/19, kuten Romanian hallitus selitti unionin tuomioistuimen kysymyksiin antamissaan vastauksissa, ylimmällä tuomioistuimella vaikuttaa olevan hallussaan hyvin yksityiskohtaisia ja kattavia tilastoja.[119] Toisaalta näin ei välttämättä ole yleisesti muiden tuomioistuinten tapauksessa, joiden on myös sovellettava SEUT 325 artiklan 1 kohtaa. Ensimmäinen valittaja asiassa C-357/19 huomauttaa unionin tuomioistuimen kysymyksiin antamissaan vastauksissa, että kansalliset tuomioistuimet voivat tuskin arvioida rankaisematta jäämisen systeemistä riskiä kyseessä olevien asioiden mitattavissa tai todennettavissa olevalla määrällä, koska ne ovat vastuussa ainoastaan yksittäistapausten

114 Ks. tuomio 17.1.2019, Dzivev ym. (C-310/16, EU:C:2019:30, 35–39 kohta).

115 Ks. vastaavasti tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 41 kohta) ja tuomio 17.1.2019, Dzivev ym. (C-310/16, EU:C:2019:30, 31 kohta).

116 Ratkaisuehdotukseni Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, 129 kohta).

117 Tämän arvioinnin ongelmallinen luonne ainoastaan korostuu, kun tarkastellaan tuomioistuimen istuntosalin toista puolta, toisin sanoen niitä mahdollisia oikeudellisia neuvoja, joita puolustusasianajajan on tarkoitus antaa asiakkaalleen vastauksena siihen kysymykseen, onko hänen asiassaan sovellettava kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva unionin oikeuden kanssa: ”En tiedä, se riippuu siitä, mitä muissa asioissa päätetään?”.

118 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 167 ja 168 kohta.

119 Kyseinen hallitus selitti, että ylin tuomioistuin on maaliskuussa 2020 päivätyllä kirjeellä toimittanut asian kannalta merkitykselliset tiedot ja tilastot, jotka koskevat muun muassa perustuslakituomioistuimen tuomioiden nro 685/2019 ja nro 17/2019 vaikutusta ylimmän tuomioistuimen toimintaan, niiden asioiden määrän, jota tämä koskee, unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavien asioiden määrän, aiheutuneet vahingot, menettelyjen keston ja niiden asioiden määrän, joissa vaarana oli rankaisematta jääminen.

ratkaisemisesta. Tässä tilanteessa sellaisten asioiden, joita tämä koskee, määrään tai mahdolliseen määrään perustuviin arviointiperusteisiin liittyy uhka siitä, että ”vaatimustenmukaisuuden” arviointi on riippuvainen tilastotietojen saatavuudesta ja laadusta, mikä puolestaan johtaisi melko helposti kansallisten menettelysääntöjen epäjohdonmukaiseen soveltamiseen tai pikemminkin soveltamatta jättämiseen rikosoikeudellisissa asioissa.

180. Yhteenvetona voidaan todeta, että SEUT 325 artiklan 1 kohdan rikkomisen toteamiseksi olisi yksinkertaisesti arvioitava sitä, onko kansallinen sääntö, oikeuskäytäntö tai käytäntö omiaan vaarantamaan – *normatiivisesta* näkökulmasta ja *riippumatta* sen tosiasiallisesta, mittavissa olevasta vaikutuksesta *niiden asioiden, joita tämä koskee, määrällä* mitattuna – unionin taloudellisten etujen tehokkaan suojaamiseen.

181. Tehtävän arvioinnin osatekijöihin kuuluvat ensinnäkin kyseessä olevien sääntöjen sisällön normatiivinen ja systemaattinen arviointi, toiseksi niiden tarkoitus ja kansallinen asiayhteys, kolmanneksi niiden kohtuudella havaittavissa tai odotettavissa olevat käytännön seuraukset, jotka aiheutuvat tällaisten sääntöjen tulkinta- tai soveltamiskäytännöstä (siten riippumatta sellaisten asioiden, joita tämä koskee tosiasiallisesti tai mahdollisesti, lukumäärän tilastollisesta arvioinnista), ja neljänneksi perusoikeudet ja laillisuusperiaate, jotka ovat osa sisäistä tasapainoa SEUT 325 artiklan 1 kohdassa asetettujen aineellisten vaatimusten tulkinnassa, *kun arvioidaan* kansallisten sääntöjen ja käytäntöjen *yhteensopivuutta* tämän määräyksen kanssa. Perusoikeudet ja laillisuusperiaate eivät nimittäin ole pelkkiä ”korjaavia” tekijöitä, jotka saattavat rajoittaa (ex post) tämän määräyksen käytännön vaikutuksia. Niillä on alusta lähtien oma asemansa tulkittaessa SEUT 325 artiklan 1 kohdan aineellista sisältöä, joka muodostaa sen *sisäiset* rajat kyseisen määräyksen kohtuudella ajateltavissa olevalle tulkinnalle. Laillisuuden ja perusoikeuksien kansallisen suojelun korkeammasta tasosta esitettyjen huolenaiheiden, joihin tältä osin vedotaan, on kuitenkin kuvastettava perusteltua ja aitoa huolta oikeuksien korkeampitasoisesta suojasta. Lisäksi niiden SEUT 325 artiklan 1 kohdalla suojattuihin etuihin kohdistuvan mahdollisen vaikutuksen on oltava oikeasuhteinen.

182. Lopuksi tapauksissa, joissa nämä näkökohdat voivat johtaa kansallisten sääntöjen tai käytäntöjen toteamiseen yhteensopimattomiksi SEUT 325 artiklan 1 kohdan kanssa, seuraava kysymys koskee oikeussuojakeinoja ja tämän seurauksia yksittäistapauksessa. Tällaisissa tapauksissa, etenkin niissä, joissa on kyse rikosoikeudellisesta menettelystä, erityisen tärkeää on se, liittyykö niihin muita seikkoja, jotka estäisivät tällaisen yhteensopimattomuutta koskevan toteamuksen tehokkaan soveltamisen, mistä aiheutuisi vahinkoa pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleville yksilöille.

183. Tässä viimeisessä vaiheessa näkökulma vaihtuu. Unionin rakenteellisia etuja ei enää punnita kansalliseen itsemääräämisoikeuteen ja hyväksyttävään monimuotoisuuden asteeseen nähden, vaan ne on saatettava oikeudenmukaiseen tasapainoon kyseessä olevien henkilöiden yksilöllisten oikeuksien kanssa yksittäistapauksen yhteydessä. Vaikka tämän jälkimmäisen tasapainon löytäminen onkin ensisijaisesti kansallisten tuomioistuinten asia niiden soveltaessa unionin tuomioistuimen antamia ohjeita, unionin tuomioistuimen esittämän päättelyn on mahdollistettava tällaisten yksittäisten oikeudenmukaisten ratkaisujen löytäminen kansallisella tasolla.

184. Yhteenvetona voidaan todeta, että yksittäistapauksen yhteydessä todettu yhteensopimattomuus ei välttämättä edellytä, että tämän seurauksena uutta oikeussääntöä voidaan myös soveltaa pääasian oikeudenkäynnissä käsiteltävään asiaan. Rakenteellisesta näkökulmasta tällainen lopputulos ei ole uhka unionin oikeuden tehokkuudelle tai

ensisijaisuudelle. Lisäksi, pragmaattisemmasta näkökulmasta tarkasteltuna, jos tiettyjen kansallisen tason käytäntöjen katsotaan vahingoittaneen unionin taloudellisia etuja, komissiolla on nyt käytettävissään SEUT 258 artiklan nojalla tehokas väline sellaisten määrien perimiseksi, jotka jäsenvaltio on velvollinen maksamaan unionin talousarvioon, ilman että yksityisten oikeussubjektien perusoikeuksien suoja kansallisella tasolla kärsii oheisvaurioita tässä prosessissa. [120]

ii) Soveltaminen käsiteltävään asiaan

185. Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 181 kohdassa esitettyjen perusteiden perusteella arvioituna perustuslakituomioistuimen tuomio nro 685/2018 ei vaikuta sellaiselta, että se voisi vaarantaa unionin taloudellisten etujen tehokkaan suojaamisen.

186. Ensinnäkin kyseessä olevan tuomion sisällön normatiivisen ja systemaattisen arvioinnin näkökulmasta on syytä huomata, kuten ensimmäinen ja neljäs valittaja väittävät, että perustuslakituomioistuimen tuomiolla nro 685/2018 ei luoda uusia oikeussuojakeinoja eikä muuteta olemassa olevaa oikeussuojakeinojen järjestelmää. Se ei kohdistu mitenkään nimenomaisesti SEUT 325 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanoon. Kyseisessä tuomiossa pelkästään todettiin, että tuomarikollegioiden kokoonpanoa koskevia lainsäädännön vaatimuksia oli rikottu, mikä vaikutti myös SEUT 325 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan yleisesti kuuluviin kansallisiin menettelyihin. Sen ansiosta asianosaiset saattoivat käyttää ylimääräistä muutoksenhakua, josta säädettiin jo lailla, nimittäin rikosprosessikoodeksissa. On syytä huomauttaa, että ne vähäiset tapaukset, joissa tällainen ylimääräinen muutoksenhaku on mahdollinen, luetellaan rikosprosessikoodeksin 426 §:n 1 momentissa, jonka d kohdassa viitataan nimenomaisesti tilanteeseen, jossa ”ylioikeuden kokoonpano on lainvastainen”. Mahdollisuus lopullisten ratkaisujen uudelleen tutkimiseen tuomarikollegion kokoonpanoon liittyvän sääntöjenvastaisuuden vuoksi ei suinkaan ole mitenkään epätavallinen ratkaisu eri jäsenvaltioissa. [121]

187. Toiseksi, kun tarkastellaan tuomion nro 685/2018 tarkoitusta samoin kuin kansallista asiayhteyttä, unionin tuomioistuimen asiakirja-aineistossa ei ole viitteitä siitä, että kyseisen tuomion tarkoituksena oli kiertää tai heikentää korruption torjumiseksi käytettävissä olevia lainsäädäntövälineitä tai vaikuttaa unionin taloudellisten etujen suojaan. Haluan korostaa tätä seikkaa selkeästi jo tässä vaiheessa: ei ole esitetty mitään objektiivista, perusteltua argumenttia tavanomaisten menettelyjen käyttämisestä tiettyyn tarkoitukseen tai pikemminkin niiden väärinkäytöstä. [122]

188. Kolmanneksi, kuten komissio huomauttaa, perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 mahdolliset käytännön vaikutukset ovat ajallisesti rajoitettuja. Kyseistä tuomiota voidaan soveltaa ensisijaisesti vireillä oleviin tai tuleviin asioihin. Kun tarkastellaan kyseisen tuomion soveltamista asioihin, joiden *käsittely on päättynyt*, asianosaiset voivat turvautua tähän

120 Ks. tuomio 31.10.2019, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-391/17, EU:C:2019:919), joka avasi komissiolle mahdollisuuden vaatia unionin talousarviolle aiheutuneiden vahinkojen tarkkoja määriä suoraan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä.

121 Tuomarinimityksiin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia koskevista esimerkeistä ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Review Simpson v. neuvosto ja Review HG v. komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2019:977, 98–104 kohta).

122 Siinä mielessä kuin tätä enteiltiin ratkaisuehdotukseni AFJR 243 kohdassa, josta ilmenee, että paperille kirjattujen sääntöjen takana on hyvin erilainen todellisuus. Tähän voisi luonnollisesti kuulua tilanne, jossa tiettyjä yleisiä, objektiivisia prosesseja käytetään väärin valitun henkilöryhmän henkilökohtaisiin päämääriin.

ylimääräiseen muutoksenhakuun vain, jos ylimääräisen muutoksenhaun määräaika ei ole vielä päättynyt. Rikosprosessikoodeksin 428 §:n 1 momentin mukaan tämä mahdollisuus päättyy kuitenkin 30 päivän kuluttua ylioikeuden ratkaisun tiedoksi antamisesta.

189. Lisäksi, kuten komissio ja toinen valittaja asiassa C-357/19 myös asianmukaisesti totesivat, se, että ylioikeuden ratkaisu kumotaan perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 soveltamisen seurauksena, ei johda rikosoikeudellisen menettelyn keskeytymiseen vaan ainoastaan yhden menettelyn vaiheen aloittamiseen uudelleen. Uudelleen avaaminen ei luonnollisestikaan tarkoita päinvastaista lopputulosta: menettelyssä voidaan tietysti päätyä täysin samaan lopputulokseen, tällä kertaa asianmukaisesti muodostetun kollegion toimesta. Tästä mahdollisesti aiheutuvat viivästykset eivät todennäköisesti johda syytteiden vanhenemiseen. Jollei kansallisen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu, rikoslain 154 ja 155 §:ään sisältyvä vanhentumissääntely ei vaikuta johtavan kohtuuttomiin seurauksiin, kun otetaan huomioon vanhentumisaikojen pituus ja näiden aikojen katkaisemisen syitä ja vaikutuksia koskevat säännöt, vanhentumisaikojen enimmäiskesto mukaan lukien.[123]

190. Neljänneksi ei voida jättää huomiotta, kuten ensimmäinen, toinen ja neljäs valittaja asiassa C-357/19 väittävät, että perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 perustelut pohjautuvat oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan perusoikeuteen etenkin oikeudenkäyntiin etukäteen laillisesti perustetussa tuomioistuimessa koskevan oikeuden, joka on yksi edellä mainitun perusoikeuden näkökohta, yhteydessä, kun otetaan huomioon tuomioistuinten sisäisen riippumattomuuden periaatteeseen liittyvät huolenaiheet.[124]

191. Voidaanko tällaisia näkökohtia tuoda esille SEUT 325 artiklan 1 kohdan yhteydessä sellaisina näkökohtina, jotka rajoittavat kansallisella tasolla sovellettavien rikosoikeudellisten seuraamusten tehokkaaseen ennalta ehkäisevään vaikutukseen liittyviä näkökohtia?

192. Tuomioiden M.A.S. ja Dzivev mukaisesti katson, että niitä voidaan tuoda esille ja ne olisi myös hyväksyttävä. Toistan, että jos tuomiossa M.A.S. katsottiin, että sellaisella alalla, jota ei ole määritetty unionin oikeudessa (kyseisessä asiassa vanhentumisajat), esitetyt kansalliset perustuslakiin liittyvät huolenaiheet voivat rajoittaa velvollisuutta *jättää soveltamatta* kansallisia sääntöjä, jotka ovat aineellisesti yhteensopimattomia SEUT 325 artiklan 1 kohdan kanssa,[125] saman on pädettävä a fortiori edeltävässä vaiheessa tehtävään arviointiin, jossa tarkastellaan yhtäältä kansallisen lainsäädännön, oikeuskäytännön ja käytännön ja toisaalta unionin oikeuden *yhteensopivuutta*.[126]

193. Muilta osin tarkastelu, joka tältä osin voitaisiin tehdä, on asiasisällöltään sama kuin se, joka tehtiin aiemmin perusoikeuskirjan 47 artiklan toiseen kohtaan sisältyvän vaatimuksen yhteydessä.[127] Yksinkertaistetusti unionin oikeudessa ei (suoraan) vahvisteta mitään sääntöjä kansallisten tuomarikollegioiden kokoonpanolle. Tässä hyväksyttävän monimuotoisuuden yhteydessä tarkasteltuna Romanian järjestelmässä omaksutaan ilmeisesti tiukempi näkemys siihen, mitkä ovat etukäteen laillisesti perustetulta tuomioistuimelta edellytettävät vaatimukset ja

123 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 15 ja 16 kohdassa esitetyt vanhentumissäännöt.

124 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 127 ja 128 kohta.

125 Tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 47 kohta).

126 Ks. esim. tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 29 ja 36 kohta); tuomio 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, 60 kohta ja sitä seuraavat kohdat) tai tuomio 29.7.2019, Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, 28 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

127 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 146–156 kohta.

niiden noudattamatta jättämisestä aiheutuvat seuraukset. Nämä huolenaiheet vaikuttavat perustelluilta ja aidoilta, ja ne kuvastavat ainoastaan jossain määrin erilaista kyseessä olevien arvojen välistä tasapainoa.

194. Korostan lopuksi vielä perusteltavuuden ja aitouden osatekijöitä SEUT 325 artiklan 1 kohdan samoin kuin perusoikeuskirjassa annettavalle suojalle asetettujen tiukempien kansallisten vaatimusten yhteydessä. Näin muotoillun kansallisen säännön on kuvastettava todellista huolta, jolla edistetään perustellusti kansallisten perusoikeuksien ja -arvojen suojaa ja joka voidaan hyväksyä (lähtökohtaisesti, ei välttämättä sen asteisena ja erityisessä ilmenemismuodossa) oikeusvaltioon, demokratiaan ja ihmisarvoon perustuvan unionin arvona.

195. On toki aina toimivaltaisten kansallisten toimijoiden tehtävä määritellä kansalliset (perustuslakiin perustuvat) vaatimukset. Se, että unionin tuomioistuin voi vain tunnustaa tämän määritelmän, ei kuitenkaan tarkoita, että sen on hyväksyttävä sen mikä tahansa ja koko sisältö, etenkin jos siihen vedotaan unionin oikeutta koskevana rajoituksena tai poikkeuksena, myös SEUT 325 artiklan 1 kohdan yhteydessä.

iii) Välipäätelmä

196. Katson näin ollen, että asiassa C-357/19 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen, siltä osin kuin se koskee SEUT 325 artiklan 1 kohtaa (ja mahdollisesti myös yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtaa ja 2 artiklan 1 kohtaa, jollei kansallisen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu), on vastattava, että näitä määräyksiä on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansallisen perustuslakituomioistuimen ratkaisulle, jossa todetaan kansallisen ylimmän asteen tuomioistuimen kollegioiden kokoonpano lainvastaiseksi sillä perusteella, että oikeutta oikeudenkäyntiin puolueettomassa tuomioistuimessa on loukattu, ja joka luo näin edellytykset ylimääräisten muutoksenhakujen tekemiselle lainvoimaisista tuomioista.

4. Tuomioistuinten riippumattomuuden periaate

197. Asiassa C-357/19 esittämällään ensimmäisellä kysymyksellä, siltä osin kuin se koskee SEU 19 artiklan 1 kohtaa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko kyseinen määräys esteenä perustuslakituomioistuimen (josta kysymyksessä käytetään ilmaisua ”yleisten lainkäyttölinjojen ulkopuolinen elin”) ratkaisun, kuten tuomion nro 685/2018, antamiselle. Asiassa C-547/19 esitetyssä kysymyksessä tiedustellaan vastaavasti (vaikkakin siinä perustuslakituomioistuimeen viitataan elimenä, ”joka ei kansallisen oikeuden mukaan ole tuomioistuin”), ovatko SEU 2 artikla ja SEU 19 artiklan 1 kohta sekä perusoikeuskirjan 47 artikla esteenä perustuslakituomioistuimen puuttumiselle siihen, miten ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut ja soveltanut perustuslakia alemman tasoista lainsäädäntöä ratkaisukokoonpanojen muodostamiseen.

198. On korostettava, ettei unionin tuomioistuimen tehtävä nähdäkseni ole arvioida yleisesti kansallisten (lainkäytöllisten) instituutioiden rakennetta ja toimivaltaa. Lukuun ottamatta niitä valitettavia ääritapauksia, joissa koko lainkäyttöelin (tai jopa oikeusjärjestelmän osat) ei enää täytä oikeusvaltion systeemisiä vaatimuksia eikä siihen voida siten enää viitata riippumattomana tuomioistuimena, ja kun kansallisen lainkäytöllisen toimijan institutionaalinen analyysi on välttämätön, unionin tuomioistuin on aina tarkastellut pelkästään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esille tuomia aineellisia kysymyksiä. On totta, että tällaisessa tarkastelussa saatetaan epäsuorasti kyseenalaistaa toisen, myös ylemmän asteisen lainkäyttöelimen aiemmin

antama ratkaisu. Tämän tarkastelun kohteena oli kuitenkin aina ensisijaisesti kyseisen ratkaisun asiasisältö eikä sen antaneen kansallisen elimen toimivallan tai yleisen auktoriteetin abstrakti arviointi.

199. Tämän ratkaisuehdotuksen aiemmissa jaksoissa pyrittiin noudattamaan tätä perinnettä.[128] Koska julkisasiamiehen tehtävänä on avustaa täysimääräisesti unionin tuomioistuinta sen käsiteltäväksi saatetun asian kaikkien mahdollisten ulottuvuuksien selvittämisessä, esitän kuitenkin myös muutamia, todellakin melko suppeita huomautuksia ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esille tuomista laajemmista, institutionaalisista seikoista.

200. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esille tuomat huolenaiheet (1) huomioon ottaen tutkin, esitettyäni ensin joitain yleisiä huomautuksia unionin oikeudellisesta kehyksestä (2), ovatko perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa vahvistetut tuomioistuinten riippumattomuutta koskevat vaatimukset esteenä perustuslakituomioistuimen tuomion nro 685/2018 soveltamiselle (3).

1) Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esille tuomat huolenaiheet

201. Ennakkoratkaisupyynnöissään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa erilaisiin kysymyksiin, jotka liittyvät perustuslakituomioistuimen asemaan ja kokoonpanoon yleisesti (i), sen erityiseen toimivaltaan, joka koskee perustuslaillisten oikeudellisten ristiriitojen toteamista, ja tämän toimivallan käyttämiseen tuomion nro 685/2018 antamismenettelyssä (ii) sekä kyseisen tuomion vaikutuksiin oikeusvarmuuden periaatteeseen (iii).

202. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää ensimmäistä kysymystä, joka koskee perustuslakituomioistuimen asemaa ja tehtävää, yksityiskohtaisemmin asiassa C-547/19 esittämässään ennakkoratkaisupyynnössä. Siinä todetaan, että perustuslakituomioistuin ei ole tuomioistuin, koska se ei ole osa oikeuslaitosta. Poliittisilla näkökohdilla on tärkeä asema sen jäsenten nimittämisessä. Romanian perustuslain 142 §:n 3 momentissa säädetään, että perustuslakituomioistuimen yhdeksän jäsentä nimitetään niin, että ”tuomareista kolme nimittää Camera Deputaților [edustajainhuone], kolme Senat [senaatti] ja kolme Romanian presidentti”.

203. Toinen kysymys, jota myös tarkastellaan asiassa C-547/19 esitetyssä ennakkoratkaisupyynnössä, koskee perustuslakituomioistuimen toimivaltaa todeta perustuslaillisen oikeudellisen ristiriidan olemassaolo. Siihen sisältyvät sekä valtuudet aloittaa tämä menettely ja tällaisen menettelyn vaikutus tuomioistuimen toimivaltaan.

204. Yhtäältä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että Romanian perustuslain 146 §:n d kohdan mukaan menettely perustuslaillisen oikeudellisen ristiriidan olemassaolon toteamiseksi voidaan aloittaa ainoastaan Romanian presidentin, Romanian parlamentin jommankumman kamarin puhemiehen, pääministerin tai ylimmän tuomarineuvoston puheenjohtajan pyynnöstä. Ylimmän tuomarineuvoston puheenjohtajaa lukuun ottamatta muut henkilöt toimivat poliittisessa virassa. Yhdistämällä tämän näkökohdan perustuslakituomioistuimen jäsenten nimeämiseen vaikuttavaan poliittiseen osatekijään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että olosuhteet ovat sellaiset, että syntyy riski poliittisessa tarkoituksessa tai poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden etujen mukaisesti tehtävästä puuttumisesta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vaikuttaa katsovan, että osoituksena tästä vaarasta on se, että pääministerin aloittama ja tuomioon nro 685/2018 johtanut

[128] Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 119 kohta.

menettely osui ajankohtaan, jona edustajainhuoneen puhemies, joka oli myös suurimman puolueen puheenjohtaja, oli itse vastaajana rikosoikeudenkäynnissä, joka oli rekisteröity rikosasioita käsittelevälle viiden tuomarin kollegiolle.

205. Toisaalta, kun tarkastellaan perustuslaillisen oikeudellisen ristiriidan toteamista koskevan erityismenettelyn vaikutusta tuomioistuimen riippumattomuuteen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että ”pelkkien laillisuutta koskevien kysymysten”, joiden olisi kuuluttava yleisten tuomioistuinten toimivaltaan, ja ”perustuslaillisen oikeudellisen ristiriidan”, jonka perustuslakituomioistuin voi todeta, välinen jako on epäselvä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että lain kanssa ristiriidassa oleva tuomioistuimen päätös on lainvastainen päätös ja lain kanssa ristiriidassa oleva hallintotoimi on lainvastainen toimi eikä ”lainsäädäntövallan kanssa olevan perustuslaillisen oikeudellisen ristiriidan” ilmaus. Tällaisissa tapauksissa oikeussuojakeinoina olisi oltava muutoksenhakukeinojen käyttäminen tai tapauksen mukaan hallintokanteen nostaminen.

206. Erityisesti tuomion nro 685/2018 antamisesta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että ylimmän tuomioistuimen tuomarineuvoston tekemän päätöksen nro 3/2014 vaikuttimena oli lainsäädännön epäselvyys. Sitä ei siten voitaisi pitää lainsäätäjän tahdon tahallisena kiistämisenä. Tässä yhteydessä perustuslakituomioistuin pelkästään torjui ylimmän tuomioistuimen lainsäädäntöön sisältyneistä epäselvistä säännöksistä esittämän tulkinnan. Tästä syystä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sillä, että perustuslakituomioistuin valvoi ylimmän tuomioistuimen toiminnan laillisuutta, samoin kuin sillä, että perustuslakituomioistuin määräsi, että lain mukaan ylimmälle tuomioistuimelle kuuluneita valtuuksia siirretään ylimmälle tuomarineuvostolle, voi olla kielteinen vaikutus paitsi tuomioistuimen riippumattomuuteen myös oikeusvaltion perusteisiin sinänsä.

207. Kolmas kysymys koskee kyseessä olevan tuomion vaikutuksia oikeusvarmuuden periaatteeseen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa asiassa C-357/19 esittämässään ennakkoratkaisupyynnössä yleisemmin, että tuomioistuinten riippumattomuuden ja oikeusvarmuuden periaatteet ovat esteenä sitovien vaikutusten antamiselle tuomiolle nro 685/2018 sellaisten ratkaisujen osalta, jotka ovat jo tulleet lainvoimaisiksi perustuslakituomioistuimen tuomion antamispäivästä lähtien, ellei ole olemassa painavia syitä, jotka kyseenalaistavat oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden noudattamisen asiaa koskevissa tapauksissa. Ylimmän tuomioistuimen hallintokomitean esittämä ja johtosääntöön sisällytetty tulkinta, jota ei ole kiistetty ja joka on hyväksytty yksimielisesti oikeuskäytännössä, ei ole perusteltu syy tällaisten vaikutusten oikeuttamiselle.

2) Unionin oikeudellinen kehys

208. Oikeuslaitoksen rakenne ja järjestäminen kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan lähtökohtaisesti sovellettavan menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaisesti.[129] Tähän sisältyvät perustuslakituomioistuimen perustaminen ja toiminta. Tuomioistuinten riippumattomuuden periaate ei edellytä jäsenvaltioilta mitään tiettyä perustuslaillista mallia, jolla

[129] Ks. ratkaisuehdotukseni AFJR, 227–232 kohta.

säänneltäisiin jollain tavoin valtion eri vallankäyttäjien välisiä suhteita ja vuorovaikutusta,[130] tietenkin edellyttäen, että jonkinlainen (oikeusvaltioperiaatteelle ominainen) perusvallanjako säilytetään.[131]

209. Järjestäessään lainkäyttöelimensä ja -menettelynsä jäsenvaltiot ovat kuitenkin velvollisia noudattamaan unionin oikeudessa asetettuja velvoitteitaan, jotka johtuvat perusoikeuskirjan 47 artiklasta, jonka ulottuvuutta ja sisältöä on tulkittava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen valossa, sekä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta.[132] Tähän ei kuitenkaan ole olemassa mitään ennalta määrättyä tai yhtä ainoaa pätevää mallia tai järjestelmää. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä pyritään sen sijaan määrittämään vähimmäisvaatimukset, jotka kansallisten järjestelmien on täytettävä. Nämä vaatimukset liittyvät tuomioistuinten riippumattomuuden *sisäisiin* ja *ulkoisiin* osatekijöihin sekä *puolueettomuuden* vaatimukseen, joka johtuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

210. Tuomioistuinten riippumattomuuden *ulkoinen* osatekijä, joka liittyy läheisesti puolueettomuuden vaatimukseen, edellyttää, että ”asianomainen elin huolehtii tehtävistään itsenäisesti olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta, ja se on siis *suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta*, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa”.[133] Tähän sisältyy paitsi kaikki suora vaikuttaminen ohjeiden muodossa ”myös kaikenlainen epäsuorempi vaikuttaminen, joka voi ohjata asianomaisten tuomareiden ratkaisuja”.[134]

211. Kuten unionin tuomioistuin korosti palautettuaan ensin mieliin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön, sen selvittämiseksi, onko tuomioistuin ”riippumaton”, on otettava huomioon muun muassa se, *miten kyseisen tuomioistuimen jäsenet nimitetään ja kuinka pitkä heidän toimikautensa on*, se, onko kyseinen tuomioistuin suojattu ulkoisilta painostuksilta, ja se, antaako kyseessä oleva elin ”vaikutelman riippumattomuudesta”, koska kyse on luottamuksesta, jota tuomioistuinten on herätettävä yksityisissä demokraattisessa yhteiskunnassa.[135]

212. Ulkoinen vaikutelma on toinen tärkeä tekijä puolueettomuuden objektiivisessa arvioinnissa, jossa on määritettävä, onko tuomarin henkilökohtaisesta toiminnasta riippumatta hänen puolueettomuuttaan mahdollista epäillä tiettyjen todennettavissa olevien tosiseikkojen perusteella.[136] Etenkin tuomarinimitysten yhteydessä on tarpeen varmistua siitä, että ”nimityspäätösten tekemiseen johtavat aineelliset edellytykset ja menettelysäännöt ovat sellaisia,

130 Ks. perusoikeuskirjan 47 artiklan toisesta kohdasta tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 130 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

131 Ibid., 124–126 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

132 Ks. vastaavasti tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 52 kohta) ja tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 115 kohta).

133 Ibid., 121 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Kursivointi tässä.

134 Ibid., 125 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

135 Tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 127 kohta), jossa viitataan vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon 21.6.2011, Fruni v. Slovakia, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, 141 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 144 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

136 Tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 128 kohta), jossa viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon 6.5.2003, Kleyn ym. v. Alankomaat, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, 191 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 145, 147 ja 149 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

ettei yksityisille voi herätä niiden johdosta perusteltuja epäilyjä siltä osin, ovatko asianomaiset tuomarit täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, ovatko he neutraaleja vastakkain oleviin intresseihin nähden, sen jälkeen kun asianomaiset henkilöt on nimitetty”. [137]

213. Näiden edellytysten täyttymisen tutkimiseksi unionin tuomioistuin on kuitenkin suosinut kokonaisvaltaista arviointia, jossa otetaan huomioon institutionaaliseen rakenteeseen, sääntelyyn ja käytännön täytäntöönpanoon liittyviä tekijöitä. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on katsonut, että esimerkiksi pelkästään se seikka, että lainsäädäntö- tai toimeenpanovallan käyttäjät osallistuvat tuomarin nimittämismenettelyyn, ei ole omiaan luomaan tuomarille riippuvuutta niistä, jos sen jälkeen, kun hänet on nimitetty, häneen ei kohdisteta painostusta eikä hän saa ohjeita tehtäviään hoitaessaan. [138]

214. Unionin tuomioistuin on todennut, että ”kansallisen tuomioistuimen riippumattomuutta on näet arvioitava kaikkien merkityksellisten tekijöiden valossa mukaan lukien olosuhteet, joissa sen jäsenet nimitetään”. [139] Tämä tarkoittaa, että vaikka voikin olla niin, että joitain mainitun tuomioistuimen näin esiin tuomista seikoista ei sinällään ole mahdollista arvostella, niiden yhdistelmä – kun mukaan otetaan myös olosuhteet, joissa nämä valinnat on tehty – saattaa sitä vastoin olla ongelmallinen. [140]

3) Tarkastelu

i) Perustuslakituomioistuimen kokoonpano ja asema

215. Kun tarkastellaan ensimmäistä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esille tuomaa kysymystä, joka koskee *perustuslakituomioistuimen kokoonpanoa ja asemaa*, perustuslakituomioistuimen jäsenten nimittämismenettely ei ole nähdäkseni itsessään ongelmallinen. Se, että ”poliittiset” instituutiot osallistuvat perustuslakituomioistuimen kaltaisen elimen nimittämiseen, ei sinänsä tee siitä poliittista elintä, joka on osa toimeenpanovaltaa tai riippuvainen siitä. Tärkeää on sen sijaan se, että perustuslakituomioistuimen tuomareihin ei heidän nimittämisensä jälkeen kohdisteta mitään painostusta eivätkä he saa ohjeita tehtäviään hoitaessaan. [141]

216. Rakenteen ja organisaation näkökulmasta perustuslakituomioistuimet ovat nimittäin erilaisia kuin muut tuomioistuimet. Tässä ulottuvuudessa ja tältä osin etenkin niissä järjestelmissä, joissa ne harjoittavat erikoistunutta, perustuslain noudattamisen keskitettyä valvontaa, perustuslakituomioistuimet eroavat kansalliseen järjestelmään kuuluvista yleisistä tuomioistuimista. [142] Vaikka toisinaan siihen, mihin valtiovallan alaan perustuslakituomioistuimet

137 Tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 134 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 26.3.2020, Review Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

138 Ks. vastaavasti tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 133 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, 54 kohta).

139 Tuomio 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, 56 kohta).

140 Ks. vastaavasti tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 142 kohta) ja tuomio 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, 57 kohta).

141 Ks. vastaavasti tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 133 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

142 Ks. esim. tästä esitetyistä näkemyksistä Grimm, D. ”Constitutions, Constitutional Courts and Constitutional Interpretation at the Interface of Law and Politics”, *EMERJ*, nide 21(3), 2019, s. 55–71 ja Ginsburg, T. ja Garoupa, N., ”Building Reputation in Constitutional Courts: Political and Judicial Audiences”, *Arizona Journal of International and Comparative Law*, nide 28, 2011, s. 539–568.

tarkasti ottaen kuuluvat, saattaa toisinaan liittyä epäröintiä, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tällaiset tuomioistuimet eivät ole enää ”lainkäyttöelimiä”.[143] Tämän määritelmän kannalta, kun määritetään perustuslakituomioistuinten tuomareiden asemaa ja oikeudellisia takeita heidän riippumattomuudestaan virassa ollessa, on tärkeää, että tällaiset tuomioistuimet täyttävät puolueettomuuden ja riippumattomuuden tunnusmerkit.

217. Tämä tarjoaa myös vastauksen nimittämistä koskevaan kysymykseen. Se, kuka tosiasiallisesti tekee nimittämisen, ei ole ratkaisevaa[144] vaan osittain merkityksellistä, etenkin tuomareiden valintamenettelyn yhteydessä. Ratkaisevia ovat takeet riippumattomuudesta virkaa hoidettaessa ja mahdollisesti tosiasiallinen menettely. Sivumennen huomautettakoon, että voitaisiin jopa esittää, että juuri muiden valtiovallan alojen osallistuminen tuomarinimityksiin on esimerkki todellisesta valtiovallan jaosta. Valtiovallan jakoa ei pitäisi sekoittaa sellaisiin liioitteleviin näkemyksiin tuomioistuinten riippumattomuudesta, jotka käytännössä tarkoittavat tuomioistuimen eristäytymistä muusta yhteiskunnasta eräänlaiseksi ”yksinäiseksi saareksi”.

218. Nyt käsiteltävien asioiden yhteydessä on syytä huomata, että riippumattomuuden vaatimus on osa Romanian perustuslain 145 §:n mukaista perustuslakituomioistuimen tuomareiden perustuslaillista asemaa. Romanian perustuslain 142 §:n 2 momentin mukaan perustuslakituomioistuimen tuomareiden yhdeksän vuoden toimikautta ei voida uusia. Kyseisenä ajanjaksona heitä ei voida Romanian perustuslain 145 §:n mukaisesti erottaa. Perustuslakituomioistuimen tuomareiden nimittämisen edellytyksistä, joihin kuuluvat erinomainen oikeudellinen pätevyys, korkeatasoinen ammatillinen pätevyys ja vähintään 18 vuoden kokemus oikeudellisesta työstä tai oikeusalan korkeakoulutuksesta, säädetään Romanian perustuslain 143 §:ssä. Lisäksi, kuten komissio toteaa, Romanian perustuslain 144 §:llä otetaan lisäksi käyttöön perustuslakituomioistuimen tuomareita koskeva jääviysjärjestelmä, jonka tarkoituksena on turvata heidän riippumattomuutensa.

219. Lisäksi unionin tuomioistuin on myös pitänyt perustuslakituomioistuimia yleisesti[145] ja Romanian perustuslakituomioistuinta erityisesti[146] pätevinä kumppaneina SEUT 267 artiklan mukaisessa ennakkoratkaisumenettelyssä, jossa edellytetään – ainakin jossain määrin – niiden riippumattomuutta, jotta SEUT 267 artiklan mukainen ”tuomioistuimen” määritelmä täyttyy.[147]

ii) Perustuslakituomioistuimen toimivalta ja toiminta

220. Samaan tapaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen huolenaiheet, jotka koskevat *perustuslakituomioistuimen toimivaltaa* todeta perustuslaillisen toimivallan käyttäjien välinen perustuslaillinen oikeudellinen ristiriita kuuluu asianomaisen jäsenvaltion institutionaalisen ja menettelyllisen itsemääräämisoikeuden alaan.

143 Ks. tämän tarkastelusta vertailevasta näkökulmasta, missä innoittajana on toiminut Ranskan perustuslakituomioistuimen erityisluonne, Favoreu, L. ja Mastor, W., *Les cours constitutionnelles*, 2. painos, Dalloz, Paris, 2016, s. 22–.

144 Muussa tapauksessa, tarkoittaisiko se seikka, että huomattavassa määrässä jäsenvaltioita tuomarit nimittää valtionpäämies tai hallituksen päämies, toisin sanoen toimeenpanovallan käyttäjä, myös sitä, että he kaikki eivät ole eo ipso riippumattomia?

145 Kansallisten perustuslakituomioistuinten tähän mennessä esittämistä lukuisista tapauksista ks. esim. tuomio 1.3.2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats ym. (C-236/09, EU:C:2011:100); tuomio 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107); tuomio 30.5.2013, F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358) ja tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400).

146 Tuomio 5.6.2018, Coman ym. (C-673/16, EU:C:2018:385).

147 Ks. esim. tuomio 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, 49–53 kohta) tai viimeksi tuomio 21.1.2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, 55 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, 45 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio 16.7.2020, Governo della Repubblica italiana (Italialaisten tuomareiden asema), (C-658/18, EU:C:2020:572, 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

221. Ei ole olemassa mitään ennalta laadittua luetteloa toimivaltuuksista, jotka perustuslakituomioistuimille on pitänyt antaa, jotta ne ovat tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan unionin periaatteen mukaisia. Perustuslakituomioistuinten tehtäviin tavallaan kuuluu erottamattomasti se, että niiden toimivallalla on (suoria tai välillisiä) vaikutuksia yleisten tuomioistuinten antamiin ratkaisuihin. [148]

222. Voitaisiin vain lisätä, että ainakaan minun tietääkseni yksikään Euroopan perustuslakituomioistuimista ei ole onnistunut löytämään täsmällistä kaavaa sen erottamiseen, mikä on ”perustuslaillisesti” merkittävä kysymys ja mikä on ”pelkkä” tai ”yksinkertainen” laillisuutta koskeva kysymys. Tällaisen selkeän jaottelun puuttuminen on aiemmin aiheuttanut runsaasti kiistoja kansallisten ylimmän oikeusasteen (tavanomaisten) tuomioistuinten ja kansallisten perustuslakituomioistuinten välille etenkin järjestelmissä, joissa perustuslaillisuuden konkreettinen (tai tapauskohtainen) tutkiminen yksilön tekemän perustuslakiin perustuvan valituksen perusteella on tuttua. [149]

iii) Oikeusvoiman periaate

223. Lopuksi on todettava, että näiden vaikutusten erityisyys ja perustuslakituomioistuinten ratkaisujen käytännön seuraukset kuuluvat myös tekijöihin, jotka kansallisissa oikeusjärjestyksissä on määriteltävä, oikeusvoiman ja oikeusvarmuuden periaatteiden suoja mukaan luettuna.

224. Nimenomaisesti unionin oikeuden muodostamassa kehyksessä unionin tuomioistuin on toistuvasti viitannut molempien periaatteiden tärkeyteen. [150] Tämä tarkoittaa sitä, että siltä osin kuin kyse on unionin oikeudesta seuraavista vaatimuksista, lukuun ottamatta joitain hyvin poikkeuksellisia skenaarioita, [151] unionin tuomioistuin ei ole koskaan edellyttänyt lopullisten ratkaisujen oikeusvoiman tai lainvoiman syrjäyttämistä yleisesti. Samanaikaisesti unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ole pitänyt ongelmallisena sitä, että ylimääräiset muutoksenhakukeinot mahdollistavat unionin oikeuden vastaisten lainvoimaisten ratkaisujen avaamisen uudelleen Romaniassa, kunnioittaen kansallisen lainsäätäjän löytämää tasapainoa ja tekemää menettelyllistä valintaa. [152] Saman on pädettävä a fortiori kansallisen perustuslakituomioistuimen ratkaisun vaikutuksiin.

148 Vertailevasta yleiskatsauksesta ks. esim. Cremer, H.-J., ”Die Wirkungen verfassungsrechtlicher Entscheidungen: Ein Vergleich zwischen der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland und der Rechtslage in den Staaten Mittel- und Osteuropas” teoksessa Frowein, J.A. ja Marauhn, T. (toim.), *Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*, Springer, Berlin, 1998, s. 237 tai eri artikkelit teoksessa Luchterhandt, O. ym. (toim.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*, Nomos, Baden-Baden, 2007.

149 Vertailevasta tarkastelusta, jossa mainitaan esimerkkejä Saksasta, Espanjasta, Tšekin tasavallasta, Slovakiasta tai Sloveniasta, Ústavní soudin (perustuslakituomioistuin, Tšekki) toimittama julkaisu *The Limits of the Constitutional Review of the Ordinary Courts' Decisions in the Proceedings on the Constitutional Complaint*, Linde, Prague, 2005. Perustuslaillisen valvonnan moititusta ”liiallisuudesta” ks. esim. jo Bundesministerium der Justiz, *Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission*, Moser, Bonn, 1998, s. 62–66.

150 Äskettäisestä esimerkistä ks. tuomio 2.4.2020, CRPNPAC ja Vueling Airlines (C-370/17 ja C-37/18, EU:C:2020:260, 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

151 Nämä on esitetty ja niitä on tarkasteltu äskettäin ratkaisuehdotuksessani Călin (C-676/17, EU:C:2019:94, 80 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

152 Tuomio 11.9.2019, Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, 57 kohta).

iv) Varauma

225. Kuten selitin ratkaisuehdotuksessani AFJR, sen arvioinnin luonnetta, jonka unionin tuomioistuin tekee tuomioistuinten riippumattomuuden ja puolueettomuuden osalta sellaisten ”rakenteellisten seikkojen” yhteydessä, jotka johtavat tiettyjen kansallisten institutionaalisten tai menettelyllisten ratkaisujen valvontaan unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti, voidaan tarkastella kolmella tasolla: tekemällä ”pelkkä paperiarviointi”; tarkastelemalla ”papereita yhdessä” tai ”papereita sellaisina kuin niitä on sovellettu” ja tarkastelemalla pelkkää käytäntöä, joka on täysin erilainen kuin se, mitä paperille on kirjattu. [153]

226. Nyt käsiteltävissä asioissa ”teorian” arviointi tai ”pelkkä paperiarviointi” ei vaikuta herättävän epäilyjä perustuslakituomioistuimen puolueettomuudesta tai riippumattomuudesta.

227. Ei voida tietenkään sivuuttaa asiakirja-aineistoon sisältyviä viittauksia mahdollisiin riskeihin ja jopa satunnaisia vihjailuja, etenkin kun niissä viitataan nimenomaisesti tuomioon nro 685/2018, osallisina oleviin toimijoihin ja heidän väitettyihin vaikuttimiinsa. [154]

228. Tämä olisi kuitenkin aivan eri asia kuin se, joka unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu. [155] Euroopan unionissa on valitettavasti nykyisin mahdollista ajatella, että voisi olla tapauksia, joissa manipuloidaan tai jopa suoranaisesti käytetään väärin tiettyä perustuslaillista menettelyä, jota – vaikka siihen sovelletaan näennäisen neutraaleja sääntöjä – voitaisiin käyttää tietyn henkilön tai ryhmän hyväksi tai etujen ajamiseksi. Vieläkin äärimmäisempi skenaario voisi olla sellainen, jossa kyse ei ole vain yhdestä tai jopa useammasta yksittäisestä institutionaalisesta epäonnistumisesta vaan koko lainkäyttöelimen harhautumisesta kaidalta polulta. Tällaisessa tapauksessa perustavia, rakenteellisia takeita lainkäyttöelimen riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta ei enää olisi, koska esimerkiksi nimitysjärjestelmän kautta koko elin joutuu politiikan panttivangiksi tai koska yleiseen rakenteeseen kohdistuvat uhat, jotka koskevat valtiovallan jaon periaatteen kunnioittamista, selkeästi toteutuvat. [156]

229. Olen kuitenkin täysin samaa mieltä komission kanssa siitä, ettei nyt käsiteltävissä asioissa ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka olisivat omiaan kyseenalaistamaan perustuslakituomioistuimen riippumattomuuden tai puolueettomuuden. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät huolenaiheet koskevat pikemminkin näkökohtia, jotka liittyvät perustuslakituomioistuimen ratkaisussa kansallisesta lainsäädännöstä esitettyyn tulkintaan ja sen seurauksiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toiminnalle, joista kyseinen tuomioistuin on yksinkertaisesti eri mieltä.

v) Välipäätelmä

230. Asiassa C-357/19 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen, siltä osin kuin se koskee tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta, ja asiassa C-547/19 esitettyyn kysymykseen on näin ollen vastattava, että unionin oikeuteen sisältyvä tuomioistuinten riippumattomuuden periaate, joka vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, ei ole esteenä kansallisen perustuslakituomioistuimen

153 Kyseisen ratkaisuehdotuksen 240–243 kohta.

154 Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 204 kohta.

155 Unionin tuomioistuimessa esitetyistä erilaisista väitteistä ks. yksityiskohtaisesti ratkaisuehdotukseni AFJR, 235–248 kohta.

156 Ks. tällaista tilannetta koskevasta esimerkistä tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 142–152 kohta).

ratkaisulle, jossa tämä perustuslaillista toimivaltaansa käyttäen lausuu kansallisen ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen tuomarikollegioiden kokoonpanon laillisuudesta, vaikka tämä mahdollistaa ylimääräisten muutoksenhakujen tekemisen lainvoimaisista tuomioista.

5. Ensisijaisuuden periaate

231. Asiassa C-357/19 esittämällään kolmannella kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko unionin oikeuteen sisältyvän ensisijaisuuden periaatteen mukaan sallittua, että kansallinen tuomioistuin jättää soveltamatta perustuslakituomioistuimen tuomiota, joka on annettu perustuslaillista ristiriitaa koskevassa asiassa ja joka on kansallisen lainsäädännön nojalla sitova.

232. Olen jo vastannut tähän kysymykseen SEUT 325 artiklasta johtuvien erityisten velvollisuuksien ja perusoikeuksien suojan valossa. Ottaen huomioon vastaus, jota ehdotin unionin tuomioistuimelle vastauksena asiassa C-357/19 esitettyihin ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen, kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

233. Mielestäni on kuitenkin hyödyllistä esittää useita loppuhuomautuksia ensisijaisuuden periaatteesta ja kansallisten tuomioistuinten velvollisuudesta noudattaa perustuslakituomioistuimen tuomioita. Tämä johtuu ensinnäkin siitä mahdollisuudesta, ettei unionin tuomioistuin ole samaa mieltä asiassa C-357/19 esitettyihin ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen ehdottamistani vastauksista. Se johtuu myös siitä, että tämän yleisen kysymyksen taustalla on toinen tärkeä kysymys: kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, kolmannen kysymyksen esittämisen perusteena vaikuttaa olevan se, että lain nro 303/2004 99 §:n ș kohdan mukaan se, että tuomari jättää noudattamatta perustuslakituomioistuimen ratkaisua, merkitsee kansallisessa lainsäännössä kurinpitorikkomusta.[157]

234. Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä annetaan tietyssä määrin jo vastauksia tähän ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esille tuomaan kysymykseen.

235. Yhtäältä on olemassa vakiintunutta oikeuskäytäntöä unionin oikeuden ensisijaisuudesta ja sen seurauksista kansallisille lainkäyttöelimille ja tuomioistuinmenettelyille. Ensinnäkin kansalliset tuomioistuimet, joiden tehtävänä on soveltaa unionin oikeussääntöjä, ovat velvollisia varmistamaan näiden säännösten täyden vaikutuksen niin, että ne tarvittaessa jättävät kaikki unionin oikeuden vastaiset kansalliset säännökset omasta aloitteestaan soveltamatta ilman, että niiden olisi pyydettävä tai odotettava, että tällainen kansallinen säännös ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jossain muussa perustuslaillisessa menettelyssä.[158] Toiseksi unionin oikeuden luonteesta johtuvien vaatimusten kanssa ovat yhteensopimattomia kaikki sellaiset kansallisen oikeusjärjestyksen oikeussäännöt tai käytännöt, jotka heikentäisivät unionin oikeuden tehokkuutta estämällä sen, että unionin oikeuden soveltamiseen toimivaltainen tuomioistuin voi jo unionin oikeuden soveltamisajankohtana tehdä kaiken tarpeellisen sellaisten kansallisten

[157] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohta. Nyt käsiteltävän asian yhteydessä tämän säännöksen käyttö on mahdollisuuksien rajoissa edellyttäen, että unionin tuomioistuin omaksuu unionin oikeudesta tietyn tulkinnan ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin soveltaa sitä myöhemmin kansallisella tasolla toimien siten mahdollisesti vastoin kansallisen perustuslakituomioistuimen ratkaisua. Samaa säännöstä on kuitenkin jo sovellettu toisessa, unionin tuomioistuimessa käsiteltävässä rinnakkaisessa asiassa: ks. samana päivänä esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-379/19, DNA - Serviciul Territorial Oradea, jossa vaikuttaa siltä, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyttä tuomaria vastaan on aloitettu kurinpitomenettely pelkästään siksi, että esittämällä ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle hän ilmaisi olevansa eri mieltä perustuslakituomioistuimen tuomiosta.

[158] Ks. äskettäisenä esimerkkinä tuomio 4.12.2018, The Minister for Justice and Equality ja Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

säännösten syrjäyttämiseksi, jotka mahdollisesti estävät välittömästi sovellettavien unionin oikeussääntöjen täyden tehokkuuden.[159] Kolmanneksi näitä näkökohtia sovelletaan kaikkiin ja kaiken tasoisiin kansallisiin sääntöihin, perustuslailliset säännöt mukaan luettuina.[160]

236. Näin ollen lähtökohtaisesti – ja tietysti olettaen, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan perustuslakituomioistuimen tuomion ja unionin oikeuden välillä on tosiasiallisesti jonkinlainen aineellinen yhteensopimattomuus (mielestäni näin ei siis ole) – ensisijaisuuden periaatetta on tulkittava siten, että se sallii kansallisen tuomioistuimen jättävän soveltamatta kansallisen perustuslakituomioistuimen ratkaisua siinä tapauksessa, että se pitää tätä ainoana mahdollisena tapana noudattaa unionin oikeuden säännöksistä ja määräyksistä, joilla on välitön oikeusvaikutus, johtuvia velvollisuuksia.

237. Toisaalta, kun tarkastellaan ennakkoratkaisumenettelyä ja sen mahdollista vaikutusta kansalliseen tuomioistuinhierarkiaan ja velvollisuuteen noudattaa ylemmänasteisen tuomioistuimen oikeudellista näkemystä, unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on ollut hyvin selkeä aina tuomiosta Rheinmühlen I[161] lähtien. On syytä mainita ja korostaa kolmea tästä oikeuskäytäntölinjasta, jota voidaan soveltaa myös perustuslakituomioistuinten ratkaisuihin,[162] ilmenevää tärkeää seikkaa.

238. Ensinnäkin, kansallisen oikeuden säännöt, joiden mukaan ylemmän tuomioistuimen arvioinnit ovat muita kansallisia tuomioistuimia sitovia, eivät voi poistaa viimeksi mainituilta tuomioistuimilta mahdollisuutta esittää ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle, jos ne katsovat, että ylemmän oikeusasteen tuomioistuimen tekemän oikeudellisen arvioinnin takia niiden olisi annettava unionin oikeuden vastainen ratkaisu. Toiseksi kansallinen tuomioistuin, joka on käyttänyt sille SEUT 267 artiklassa annettua mahdollisuutta, on sidottu tulkintaan, jonka unionin tuomioistuin on omaksunut, ja sen on tapauksen niin vaatiessa sivuutettava ylemmän tuomioistuimen arvioinnit.[163] Kolmanneksi näiden näkökohtien olisi mielestäni pädettävä myös siinä tapauksessa, että alemman oikeusasteen tuomioistuin pitää ylemmän oikeusasteen tuomioistuimen arviointia unionin oikeuden vastaisena, vaikka se ei esittäisikään ennakkoratkaisupyyntöä unionin tuomioistuimelle. Oikeuskäytännössä on nimittäin korostettu, että alemman oikeusasteen tuomioistuimille annettu *mahdollisuus* pyytää ennakkoratkaisua, ennen kuin se jättää soveltamatta unionin oikeuden vastaisen ylemmän oikeusasteen tuomioistuimen ohjeen, ei voi muuttua *velvollisuudeksi* esittää tällainen pyyntö.[164]

239. Unionin oikeudessa nimittäin annetaan siten kansalliselle tuomioistuimelle oikeus olla noudattamatta (muutoin sitovaa) ylemmän oikeusasteen tuomioistuimen oikeudellista näkemystä, jos se katsoo, että oikeudellinen tulkinta on unionin oikeuden vastainen. On hyvin loogista, että unionin oikeuden näkökulmasta saman on sitten myös pädettävä mihin tahansa mahdolliseen (myöhempään) kansalliseen seuraamukseen tällaisesta menettelystä: jos menettely on unionin oikeuden näkökulmasta asianmukainen, siitä ei voida määrätä seuraamusta.

159 Äskettäin esim. tuomio 4.12.2018, The Minister for Justice and Equality ja Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

160 Ks. vastaavasti tuomio 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

161 Tuomio 16.1.1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, EU:C:1974:3).

162 Tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 70 kohta).

163 Ks. vastaavasti tuomio 5.10.2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, 27, 28 ja 30 kohta) ja tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 68 ja 69 kohta).

164 Tuomio 19.1.2010, Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, 53–55 kohta); tuomio 5.10.2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, 28 kohta) ja määräys 3.9.2020, Vikingo Fővállalkozó (C-610/19, EU:C:2020:673, 75 kohta).

240. Tässä on kuitenkin yksi hyvin ratkaiseva ”mutta”. Unionin oikeudessa annetaan nähdäkseni kansalliselle tuomioistuimelle rajoitettu ”lupa olla eri mieltä” muttei yleistä ”lupaa jättää noudattamatta”. Kun otetaan huomioon unionin oikeusjärjestyksen rakenne, jossa unionin tuomioistuin on ylin auktoriteetti unionin oikeuden tulkinnassa, edellä mainitulla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on yksi tarkoitus: antaa jäsenvaltioiden alemman oikeusasteen tuomioistuimille mahdollisuus esittää ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle. Ei voi olla mahdollista, että muodollista auktoriteettiaan kansallisessa järjestelmässä käyttämällä jäsenvaltioiden ylemmänasteiset tuomioistuimen voisivat estää alemman oikeusasteen tuomioistuimia esittämästä ennakkoratkaisupyyntöjä unionin tuomioistuimelle.

241. Tämä tarkoitus asettaa kuitenkin myös rajat sille, miten pitkälle tämä unionin oikeudessa annettu lupa ulottuu. Jos unionin tuomioistuimen usein abstrakteja ja siten melko yleisluonteisia lausumia noudatettaisiin pilkuntarkasti, olisi pakko yhtyä jo vuonna 2010 esitettyihin kehotuksiin Rheinmühlen-oikeuskäytäntölinjan uudelleentarkastelusta.[165] Kun tätä oikeuskäytäntöä tarkastellaan abstraktisti, institutionaaliselta kannalta, sen voitaisiin sanoa tukeutuvan useisiin perusteettomiin hiljaisiin oletuksiin, muun muassa siihen, että kansalliset ylemmän oikeusasteen tuomioistuimet haluavat estää alemman oikeusasteen tuomioistuimia pyytämästä ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta. Tämä oletus on onneksi ollut perusteeton, ainakin aivan viime aikoihin saakka.[166]

242. Tässä valossa tarkasteltuna ehdotan, että edellä mainittua unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä olisi näin ollen tulkittava siten, että siinä annetaan kaikille kansallisille lainkäytön alan toimijoille mahdollisuus rationaaliseen diskurssiin unionin oikeuden asianmukaisesta tulkinnasta lainkäyttöelinten hierarkiasta riippumatta. Sitä ei kuitenkaan pidä suinkaan ymmärtää rajattomaksi, yleiseksi valttikortiksi, jonka pöytään lyöminen suojaa olosuhteista riippumatta tuomioistuinta tuomioistuimenettelyjä ja -hierarkiaa sekä kurinpitoa koskevilta tavanomaisilta kansallisilta säännöiltä.

243. Tämän yleisen luonnehdinnan lisäksi ei nähdäkseni voida antaa muita ohjeita niitä lukemattomia erilaisia skenaarioita varten, joita todellisuudessa voi tulla vastaan. Kaikissa tällaisissa tapauksissa tärkeintä on kuitenkin *perustella* asianmukaisesti yksittäistapauksessa kyseessä olevaan unionin oikeuteen liittyvät osatekijät ja näkökohdat. Tällä todellakin moneen alaan pätevällä velvollisuudella[167] voidaan jo osittain rajata, mitkä unionin oikeudesta johdetut perusteet kuuluvat rationaaliseen oikeudelliseen diskurssiin. Joka tapauksessa nyrkkisääntö on, että (alemman oikeusasteen) tuomioistuimen *on oltava aina mahdollista* esittää asianmukaisesti perusteltu eriävä näkemys, etenkin kun kysymystä tarkastellaan ensimmäisen kerran ja se johtaa mahdollisesti ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen unionin tuomioistuimelle.

244. Kuten unionin tuomioistuin on äskettäin vahvistanut, kaikki nämä seikat ovat esteenä kansallisille säännöksille, joista seuraa, että kansalliset tuomarit voivat joutua kurinpitomenettelyjen kohteeksi pelkästään *sen vuoksi*, että he ovat esittäneet unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön;[168] tähän voitaisiin vielä lisätä, että kyseisen unionin tuomioistuimelle esitetyn ennakkoratkaisupyynnön lopputuloksesta *riippumatta*. Tämä tarkoittaa, että pelkkä mahdollisuus siitä, että asianomaisia kansallisia tuomareita vastaan

165 Ks. esim. julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:336, 23–39 kohta).

166 Nyt tarkasteltavassa asiayhteydessä joissain jäsenvaltioissa Rheinmühlen-oikeuskäytäntölinja voisi eittämättä saada uuden elämän ja toisen rakenteellisen syyn: toisinajattelevien tuomioistuinten ja tuomareiden suojelun.

167 Tämä ilmenee jo perusoikeuskirjan 47 artiklasta, luettuna Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen valossa. Ks. myös esim. tuomio 6.9.2012, Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, 53 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

168 Ks. tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 58 kohta).

voidaan ryhtyä kurinpitotoimiin sen vuoksi, että he ovat esittäneet tällaisen ennakkoratkaisupyynnön (tai päättäneet pysyttää kyseisen pyynnön sen esittämisen jälkeen), on näet omiaan haittaamaan SEUT 267 artiklassa tarkoitetun mahdollisuuden tosiasiallista käyttämistä ja siinä tarkoitettujen tehtävien tosiasiallista hoitamista.[169] Lisäksi se, ettei tuomareiden osalta aloiteta kurinpitomenettelyjä tai ettei heille määrätä kurinpitoseuraamuksia sen vuoksi, että he ovat käyttäneet tällaista mahdollisuutta saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, on heidän riippumattomuuteensa erottamattomasti sisältyvä tae.[170]

245. Yhteenvetona voidaan todeta, että oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvassa tuomaria ei voida rangaista siitä, että hän on oikeutetusti käyttänyt mille tahansa ”tuomioistuimelle” SEUT 267 artiklassa annettua oikeutta esittää ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle.

V Ratkaisuehdotus

246. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Înalta Curte de Casație şi Justiției esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

– Asiassa C-357/19 esitettyyn toiseen kysymykseen on vastattava, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta ei ole esteenä sille, että tilanteessa, joka kuuluu yleisesti unionin oikeuden soveltamisalaan mutta jota ei ole täysi määritetty siinä, soveltaessaan perustuslaillisten oikeuksien suojaa koskevia aitoja ja perusteltuja kansallisia vaatimuksia ja kansallisista sovellettavista säännöksistä tekemänsä tulkinnan perusteella kansallinen perustuslakituomioistuin toteaa, että kansallisen ylimmän asteen tuomioistuimen tuomarikollegioita ei ole muodostettu lain mukaisesti.

– Asiassa C-357/19 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen ja asiassa C-547/19 esitettyyn kysymykseen on vastattava seuraavasti:

– SEUT 325 artiklan 1 kohtaa samoin kuin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtaa ja 2 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansallisen perustuslakituomioistuimen ratkaisulle, jossa todetaan kansallisen ylimmän asteen tuomioistuimen kollegioiden kokoonpano lainvastaiseksi sillä perusteella, että oikeutta oikeudenkäyntiin puolueettomassa tuomioistuimessa on loukattu, ja joka luo näin edellytykset ylimääräisten muutoksenhakujen tekemiselle lainvoimaisista tuomioista.

169 Ks. vastaavasti tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 57 ja 58 kohta).

170 Tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 59 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomio 5.7.2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, 25 kohta) ja määräys 12.2.2019, RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, 47 kohta).

– Unionin oikeuteen sisältyvä tuomioistuinten riippumattomuuden periaate, joka vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, ei ole esteenä kansallisen perustuslakituomioistuimen ratkaisulle, jossa tämä perustuslaillista toimivaltaansa käyttäen lausuu kansallisen ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen tuomarikollegioiden kokoonpanon laillisuudesta, vaikka tämä mahdollistaa ylimääräisten muutoksenhakujen tekemisen lopullisista tuomioista.

– Kun otetaan huomioon asiassa C-357/19 esitettyihin ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen annetut vastaukset, mainitussa asiassa esitettyyn kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.