Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
23 päivänä syyskuuta 2020[1]

Yhdistetyt asiat C-83/19, C-127/19 ja C-195/19

Asociația Forumul Judecătorilor din România
vastaan
Inspecția Judiciară
(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunalul Mehedinți (alioikeus, Mehedinți, Romania))
Asociația Forumul Judecătorilor din România ja
Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor
vastaan
Consiliul Superior al Magistraturii
(Ennakkoratkaisupyyntö – Curtea de Apel Alba Iulia (ylioikeus, Alba Iulia, Romania))
ja
PJ
vastaan
QK
(Ennakkoratkaisupyyntö – Curtea de Apel Bucureşti (ylioikeus, Bukarest, Romania))
Asia C-291/19
SO
vastaan
TP ym.
(Ennakkoratkaisupyyntö – Curtea de Apel Braşov (ylioikeus, Braşov, Romania))
Asia C-355/19
Asociația Forumul Judecătorilor din România,
Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor ja
OL
vastaan
Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție –
Procurorul General al României

(Ennakkoratkaisupyyntö – Curtea de Apel Piteşti (ylioikeus, Piteşti, Romania))

Ennakkoratkaisupyyntö – Sopimus Bulgarian tasavallan ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin – Yhteistyö- ja seurantajärjestelmän perustamisesta tehty komission päätös 2006/928/EY – Järjestelmän ja sen perusteella annettujen komission kertomusten luonne ja oikeusvaikutukset – Tuomioistuinten tarkastusyksikön johdon väliaikainen nimittäminen – Kansalliset säännöt oikeuslaitoksen sisäisten rikosten tutkintaosaston perustamisesta ja organisoimisesta syyttäjänvirastoon – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta – Oikeusvaltioperiaate – Tuomioistuinten riippumattomuuden periaate

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

Sisällys

I Johdanto 4

II Asiaa koskevat oikeussäännöt 5

A Unionin oikeus 5

1. Primaarioikeus 5

2. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös 6

B Romanian oikeus 7

1. Romanian perustuslaki 7

2. Tuomioistuinten tarkastusyksikköä koskevat säännökset 7

a) Laki nro 317/2004 7

b) Kiireellinen asetus nro 77/2018 8

3. Oikeuslaitoksen sisäisten rikosten tutkintaosastoa koskevat säännökset 9

a) Laki nro 207/2018 9

b) Kiireellinen asetus nro 90/2018 10

c) Kiireellinen asetus nro 92/2018 11

d) Kiireellinen asetus nro 7/2019 11

e) Kiireellinen asetus nro 12/2019 12

III Tosiseikat, asioiden käsittely kansallisissa tuomioistuimissa ja ennakkoratkaisukysymykset 12

A Asia C-83/19 12

B Asia C-127/19 14

C Asia C-195/19 15

D Asia C-291/19 17

E Asia C-355/19 18

F Asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa 19

IV Asian tarkastelu 20

A Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen 20

1. Asia C-83/19 21

2. Asiat C-127/19 ja C-355/19 23

3. Asiat C-195/19 ja C-291/19 25

4. Tutkittavaksi ottamista koskeva välipäätelmä 26

B Asiaa koskevat unionin oikeussäännöt ja arviointiperusteet 27

1. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmä 27

a) Ovatko yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös ja yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annetut kertomukset Euroopan unionin toimia? 28

b) Onko liittymissopimus asianmukainen oikeusperusta? 29

1) Muodollinen oikeusperusta 29

2) Sisältö ja tavoitteet 29

3) Yhteistyö- ja seurantajärjestelmän kesto 31

4) Välipäätelmä 31

c) Yhteistyö- ja seurantajärjestelmän vaikutukset 31

1) Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen oikeusvaikutukset 32

2) Yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annettujen kertomusten oikeusvaikutukset 34

d) Kuuluvatko käsiteltävät kansalliset toimenpiteet yhteistyö- ja seurantajärjestelmän soveltamisalaan? 37

2. Tuomioistuinten riippumattomuuden periaate: perusoikeuskirjan 47 artikla ja/tai SEU 19 artiklan 1 kohta 38

a) Perusoikeuskirjan 47 artikla 39

b) SEU 19 artiklan 1 kohta 42

c) SEU 19 artiklan 1 kohta ja liian avonaisten porttien vaarat 44

3. Arvioinnin perusteet ja luonne 47

a) Arvioinnin perusteet: tuomioistuinten riippumattomuuden ulkoiset osatekijät ja ulkoista vaikutelmaa koskeva oppi 47

b) Arvioinnin luonne: mitä kaikkea on selvitettävä? 48

C Kyseessä olevien kansallisten säännösten arviointi 51

1. Taustaa 51

2. Tuomioistuinten tarkastusyksikön johdon väliaikainen nimittäminen 53

a) Ennakkoratkaisupyyntö ja osapuolten lausumat 53

b) Arviointi 54

c) Välipäätelmä 57

3. Oikeuslaitoksen sisäisten rikosten tarkastusosasto 57

a) Ennakkoratkaisupyynnöt ja osapuolten lausumat 57

b) Arviointi 58

i) Perustelut 59

– Yksiselitteinen ja helposti ymmärrettävällä tavalla esitetty syy? 60

– Aito syy? 60

ii) Takeet 62

iii) Asiayhteys ja käytännön toiminta 63

iv) Kohtuullinen määräaika 64

c) Välipäätelmä 66

V Ratkaisuehdotus 67

I Johdanto

1. Käsiteltävä asia koskee kahta Romanian oikeuslaitoksen institutionaalista näkökohtaa, joita on äskettäin muutettu kyseisessä jäsenvaltiossa tehdyillä oikeudenkäyttöä koskevien lakien [2] uudistuksilla. Käsiteltävät viisi ennakkoratkaisupyyntöä, joita tarkastellaan tässä ratkaisuehdotuksessa yhdessä, koskevat yhtäältä Inspecția Judiciarăn (tuomioistuinten tarkastusyksikkö, Romania) johtajan väliaikaista nimittämistä ja toisaalta oikeuslaitoksen sisäisten rikosten tutkintaosaston perustamista syyttäjänvirastoon. [3]

2. Aluksi on kuitenkin selvitettävä kaksi esikysymystä, jotka ovat yhteisiä kaikille nyt käsiteltäville asioille. Ensimmäinen niistä koskee komission päätöksellä 2006/928/EY [4] perustetun yhteistyö- ja seurantajärjestelmän [5] oikeudellista luonnetta ja vaikutuksia.

2 Tuomarien ja syyttäjien ohjesäännöstä annettu laki nro 303/2004 (Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, uudelleenjulkaistu; Monitorul Oficial, nro 826, 13.9.2005) (jäljempänä laki nro 303/2004); oikeuslaitoksen organisaatiosta annettu laki nro 304/2004 (Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară; Monitorul Oficial, nro 827, 13.9.2005) (jäljempänä laki nro 304/2004) ja ylimmästä tuomarineuvostosta annettu laki nro 317/2004 (Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii; Monitorul Oficial, nro 628, 1.9.2012) (jäljempänä laki nro 317/2004).

3 Näiden viiden ennakkoratkaisupyynnön lisäksi on vireillä ennakkoratkaisupyyntö asiassa C-397/19. Siinä on kyse tuomarien siviilioikeudellista vastuuta koskevaan kansalliseen järjestelmään tehdyistä muutoksista. Esitän tänä samana päivänä kyseistä asiaa koskevan erillisen ratkaisuehdotuksen.

4 Yhteistyötä ja Romanian edistymisen seurantaa koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan alalla 13.12.2006 tehty päätös (EUVL 2006, L 354, s. 56) (jäljempänä yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös).

5 Koska käytän ratkaisuehdotuksessani paljon lyhenteitä, luettelen selvyyden vuoksi jo tässä vaiheessa ne, joita käytän eniten: Direcția Națională Anticorupție (kansallinen korruptiontorjuntayksikkö, Romania; jäljempänä DNA); Consiliul Superior al Magistraturii (ylin tuomarineuvosto, Romania); Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (oikeuslaitoksen sisäisten rikosten tutkintaosasto, Romania; jäljempänä sisäinen tutkintaosasto).

3. Euroopan komissio laatii määräajoin kertomuksia yhteistyö- ja seurantajärjestelmän perusteella. Vuonna 2018 julkaistussa kertomuksessaan [6] komissio määritti useita Romanian oikeuslaitoksen viimeaikaisiin uudistuksiin liittyviä ongelmakohtia, joita nyt käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt koskevat. Tätä taustaa vasten ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet ovat pyytäneet selventämään yhteistyö- ja seurantajärjestelmän ja komission kertomusten oikeudellista merkitystä erityisesti sen arvioimiseksi, ovatko komission kertomuksiin sisältyvät suositukset Romanian viranomaisia sitovia.

4. Tiedusteltaessa, ovatko kansalliset lakimuutokset yhteensopivia oikeusvaltioperiaatteen, tehokkaan oikeussuojan periaatteen ja tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen kanssa, ennakkoratkaisukysymyksissä viitataan useisiin primaarioikeuden sääntöihin, erityisesti SEU 2 artiklaan, SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan toiseen kohtaan. Toinen kysymys, johon ennakkoratkaisupyynnöissä kaivataan selvennystä, on näin ollen se, mitä näistä oikeussäännöistä sovelletaan käsiteltäviin asioihin ja erityisesti siihen Romanian liittymisen jälkeiseen tilanteeseen, jossa yhteistyö- ja seurantajärjestelmää edelleen sovelletaan.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Primaarioikeus

5. Bulgarian tasavallan ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen (jäljempänä liittymissopimus) [7] 4 artiklan 3 kohdassa määrätään, että unionin toimielimet voivat ennen liittymistä toteuttaa muun muassa Bulgarian tasavallan ja Romanian liittymisehdoista tehdyn asiakirjan (jäljempänä liittymisasiakirja) [8] 37 ja 38 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet.

6. Liittymisasiakirjan 2 artiklassa määrätään, että alkuperäisten perussopimusten määräykset sekä toimielinten ennen liittymistä antamien säädösten säännökset ja määräykset sitovat Romaniaa liittymispäivästä alkaen, ja niitä sovelletaan näissä valtioissa kyseisissä perussopimuksissa ja tässä asiakirjassa määrätyin edellytyksin.

7. Liittymisasiakirjan 37 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Jos Bulgaria tai Romania ei ole onnistunut panemaan täytäntöön liittymisneuvottelujen yhteydessä antamiaan sitoumuksia aiheuttaen näin vakavaa häiriötä sisämarkkinoiden toiminnalle, mukaan lukien kaikki sellaisiin alakohtaisiin politiikkoihin liittyvät sitoumukset, jotka koskevat rajat ylittäviä vaikutuksia omaavia taloudellisia toimia, tai välittömän riskin tällaisen häiriön syntymisestä, komissio voi enintään kolmannen liittymistä seuraavan vuoden loppuun asti jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä tai omasta aloitteestaan toteuttaa asiaankuuluvia toimenpiteitä.

Toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia ja ensisijaisesti on käytettävä toimenpiteitä, jotka aiheuttavat vähiten häiriötä sisämarkkinoiden toiminnalle, ja tarvittaessa sovellettava olemassa olevia alakohtaisia suojajärjestelyjä. Näitä suojatoimenpiteitä ei kuitenkaan saa käyttää keinona mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Suojalausekkeeseen voidaan vedota seurannassa ilmenneiden seikkojen perusteella jopa ennen liittymistä, ja toteutetut toimenpiteet tulevat

6 Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa (COM(2018) 851 final, 13.11.2018) (jäljempänä yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annettu kertomus vuodelta 2018) ja siihen liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja Romania – tekninen raportti (SWD(2018) 551 final) (jäljempänä yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva tekninen raportti vuodelta 2018).

7 EUVL 2005, L 157, s. 11.

8 EUVL 2005, L 157, s. 203.

voimaan jo liittymispäivänä jollei niissä säädetä myöhemmästä ajankohdasta. Toimenpiteitä ei saa pitää voimassa kauempaa kuin on ehdottomasti tarpeen ja ne on joka tapauksessa poistettava, kun asianomainen sitoumus pannaan täytäntöön. Niitä voidaan kuitenkin soveltaa ensimmäisessä kohdassa mainitun määräajan jälkeen niin kauan, kuin asianomaisia sitoumuksia ei ole täytetty. Komissio voi mukauttaa toimenpiteitä tarvittaessa sitä mukaa, kuin kyseinen uusi jäsenvaltio edistyy sitoumustensa täyttämisessä. Komissio tiedottaa neuvostolle hyvissä ajoin suojatoimenpiteiden peruuttamisesta ja ottaa asianmukaisesti huomioon neuvoston tässä suhteessa esittämät huomautukset.”

8. Liittymisasiakirjan 38 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Jos EU-sopimuksen VI osaston mukaiseen vastavuoroiseen tunnustamiseen rikosoikeuden alalla liittyvien puitepäätösten tai muiden asiaankuuluvien sitoumusten, yhteistyövälineiden ja päätösten sekä EY:n perustamissopimuksen IV osaston mukaiseen vastavuoroiseen tunnustamiseen yksityisoikeudellisissa asioissa liittyvien direktiivien ja asetusten saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä, niiden täytäntöönpanossa tai soveltamisessa on Bulgariassa tai Romaniassa vakavia puutteita tai välitön riski tällaisten puutteiden syntymisestä, komissio voi enintään kolmannen liittymistä seuraavan vuoden loppuun asti jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä tai omasta aloitteestaan ja jäsenvaltioita kuultuaan toteuttaa asiaankuuluvia toimenpiteitä ja täsmentää niiden soveltamista koskevat edellytykset ja yksityiskohtaiset säännöt.

Kyseiset toimenpiteet voivat merkitä asianomaisten säännösten ja päätösten soveltamisen tilapäistä keskeyttämistä Bulgarian tai Romanian ja minkä tahansa muun jäsenvaltion tai muiden jäsenvaltioiden välisissä suhteissa, tämän kuitenkaan rajoittamatta tiiviin oikeudellisen yhteistyön jatkumista. Suojalausekkeeseen voidaan vedota seurannassa ilmenneiden seikkojen perusteella jopa ennen liittymistä, ja toteutetut toimenpiteet tulevat voimaan jo liittymispäivänä jollei niissä säädetä myöhemmästä ajankohdasta. Toimenpiteitä ei saa pitää voimassa kauempaa kuin on ehdottomasti tarpeen, ja ne on joka tapauksessa poistettava, kun puutteet on korjattu. Niitä voidaan kuitenkin soveltaa ensimmäisessä kohdassa mainitun määräajan jälkeen niin kauan, kuin kyseisiä puutteita on. Komissio voi jäsenvaltioita kuultuaan tarvittaessa mukauttaa toimenpiteitä sitä mukaa, kuin kyseinen uusi jäsenvaltio edistyy todettujen puutteiden korjaamisessa. Komissio tiedottaa neuvostolle hyvissä ajoin suojatoimenpiteiden peruuttamisesta ja ottaa asianmukaisesti huomioon neuvoston tässä suhteessa esittämät huomautukset.”

2. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös

9. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan se tehtiin liittymisasiakirjan 37 ja 38 artiklan perusteella.

10. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että ”koska oikeuslaitoksen ja lainvalvontaelinten vastuuvelvollisuuden ja tehokkuuden alalla on vielä ongelmia, on perusteltua perustaa yhteistyötä ja Romanian edistymisen seurantaa koskeva järjestelmä tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan alalla”.

11. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen 1 artiklassa säädetään, että Romanian on annettava komissiolle kertomus vuosittain kunkin kyseisen päätöksen liitteessä säädetyn arviointiperusteen osalta saavuttamastaan edistyksestä. Sen 2 artiklan mukaan komission on toimitettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle omat huomautuksensa ja päätelmänsä Romanian kertomuksesta ensimmäistä kertaa kesäkuussa 2007 ja sen jälkeen tarvittaessa ja vähintään kuuden kuukauden välein. Sen 3 artiklassa säädetään, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös ”tulee voimaan vain edellyttäen, että liittymissopimus tulee voimaan, ja vasta liittymissopimuksen voimaantulopäivänä”. Sen 4 artiklan mukaan yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

12. 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”.

B Romanian oikeus

1. Romanian perustuslaki

13. Romanian perustuslain (Constituția României) 115 §:n 4 momentissa säädetään, että ”hallitus voi antaa kiireellisiä asetuksia vain poikkeuksellisissa tilanteissa, joiden ratkaisemista ei voida viivyttää, ja se on velvollinen perustelemaan niiden kiireellisyyden asetuksissa itsessään”.

14. Romanian perustuslain 133 §:n 1 momentin mukaan ”ylin tuomarineuvosto on tuomioistuinten riippumattomuuden takaaja”.

15. Romanian perustuslain 132 §:n 1 momentissa säädetään, että ”syyttäjät hoitavat tehtäviään laillisuuden, puolueettomuuden ja hierarkkisen valvonnan periaatteiden mukaisesti oikeusministeriön alaisuudessa”.

2. Tuomioistuinten tarkastusyksikköä koskevat säännökset

a) Laki nro 317/2004

16. Ylimmästä tuomarineuvostosta annetun lain nro 317/2004 65 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Ylimpään tuomarineuvostoon perustetaan tuomioistuinten tarkastusyksikkö elimeksi, joka on oikeussubjekti ja jonka kotipaikka on Bukarest, tuomioistuinten tarkastusvirastossa toteutettavan uudelleenjärjestelyn kautta.

(2) Tuomioistuinten tarkastusyksikköä johtaa päätarkastaja, jota avustaa apulaispäätarkastaja, ja molemmat nimitetään ylimmän tuomarineuvoston järjestämän kilpailun perusteella.

(3) Tuomioistuinten tarkastusyksikkö toimii toiminnallisen riippumattomuuden periaatteen mukaisesti ja hoitaa laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti nimitettyjen tuomioistuintarkastajien välityksellä analyysi-, tarkastus- ja valvontatehtäviä tietyillä toiminnan aloilla.”

17. Lain nro 317/2004 67 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Ylimmän tuomarineuvoston täysistunto nimittää päätarkastajan ja apulaispäätarkastajan tuomioistuintarkastajan virassa olevien henkilöiden joukosta sellaisen kilpailumenettelyn perusteella, joka koostuu kyseisiin johtovirkoihin kuuluvien erityistehtävien hoitamista koskevan suunnitelman esittämisestä, kirjallisesta kokeesta, jossa testataan hakijan johtamiseen, viestintään ja henkilöresursseihin liittyvää osaamista ja hänen päätöksenteko-, vastuunkanto- ja paineensietokykyään, ja psykologisesta kokeesta.

2. Ylin tuomarineuvosto järjestää kilpailumenettelyn ylimmän tuomarineuvoston täysistunnon päätöksellä hyväksytyn sellaisen asetuksen mukaisesti, joka julkaistaan Monitorul Oficial al României I osassa.

3. Päätarkastajan ja apulaispäätarkastajan virkoja koskevien kilpailumenettelyjen järjestämisestä ilmoitetaan vähintään kolme kuukautta ennen menettelyjen ajankohtaa.

4. Päätarkastajan ja apulaispäätarkastajan toimikausi on kolme vuotta, ja se voidaan uusia kerran edellä 1 momentissa säädetyn mukaisesti.

5. Ylimmän tuomarineuvoston täysistunto voi erottaa päätarkastajan ja apulaispäätarkastajan viroistaan, jos he eivät hoida johtotehtäviään tai hoitavat ne epäasianmukaisesti. Erottamisesta päätetään 68 §:ssä säädetyn vuotuisen tarkastuskertomuksen perusteella.

6. Ylimmän tuomarineuvoston täysistunnon tekemästä erottamispäätöksestä voidaan valittaa 15 päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi, Înalta Curte de Casație și Justiției [(ylin tuomioistuin, Romania)] hallinto- ja veroasioiden osastolle. Valituksen vireilletulolla on ylimmän tuomarineuvoston päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Valituksesta annettava päätös on lopullinen."

b) Kiireellinen asetus nro 77/2018

18. Ylimmästä tuomarineuvostosta annetun lain nro 317/2004 täydentämisestä annetun hallituksen kiireellisen asetuksen nro 77/2018[9] (jäljempänä kiireellinen asetus nro 77/2018) I §:llä lain nro 317/2004 67 §:ään lisätään 6 momentin jälkeen kaksi uutta momenttia, joissa säädetään seuraavaa:

"7. Jos tuomioistuinten tarkastusyksikön päätarkastajan virka tai tapauksen mukaan apulaispäätarkastajan virka jää auki toimikauden päätyttyä, viransijaisena toimii se päätarkastaja tai tapauksen mukaan se apulaispäätarkastaja, jonka toimikausi on päättynyt, kunnes virka täytetään laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

8. Jos päätarkastajan toimikausi päättyy muusta syystä kuin toimikauden määräajan päättymisen vuoksi, viransijaisena toimii apulaispäätarkastaja, kunnes virka täytetään laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Jos apulaispäätarkastajan toimikausi päättyy muusta syystä kuin toimikauden määräajan päättymisen vuoksi, viransijaisena toimii päätarkastajan nimittämä tuomioistuintarkastaja, kunnes virka täytetään laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti."

19. Kiireellisen asetuksen nro 77/2018 II §:n mukaan lain nro 317/2004 67 §:n 7 momenttia "sovelletaan myös tilanteisiin, joissa tuomioistuinten tarkastusyksikön päätarkastajan tai tapauksen mukaan apulaispäätarkastajan virka on auki sinä päivänä, jona tämä kiireellinen asetus tulee voimaan".

9 Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018, din 5 septembrie 2018, pentru completarea art. 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Monitorul Oficial, nro 767, 5.9.2018). Lain nro 317/2004 useita säännöksiä, mukaan lukien 65 ja 67 §:ää, muutettiin ylimmästä tuomarineuvostosta annetun lain nro 317/2004 muuttamisesta ja täydentämisestä annetulla lailla nro 234/2018 (Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM; Monitorul Oficial, nro 850, 8.10.2018).

3. Oikeuslaitoksen sisäisten rikosten tutkintaosastoa koskevat säännökset

a) Laki nro 207/2018

20. Oikeuslaitoksen organisaatiosta annetun lain nro 304/2004 muuttamisesta ja täydentämisestä annetun lain nro 207/2018 (jäljempänä laki nro 207/2018)[10] I §:n 45 momentilla lisättiin lain nro 304/2004 88 §:n jälkeen uusi oikeuslaitoksen sisäisten rikosten tutkintaosastoa koskeva jakso, johon sisältyvät 88^1–88^9 §.

21. Lain nro 304/2004 88^1 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna, säädetään seuraavaa:

”1. [Sisäinen tutkintaosasto] perustetaan Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiției [(ylimmän tuomioistuimen yhteydessä toimiva syyttäjänvirasto)]. Kyseisellä osastolla on yksinomainen toimivalta rikosoikeudellisissa menettelyissä, jotka koskevat tuomarien ja syyttäjien, mukaan lukien sotilastuomarien ja -syyttäjien ja ylimpään tuomarineuvostoon kuuluvien tuomarien ja syyttäjien, tekemiä rikoksia.

2. [Sisäinen tutkintaosasto] säilyttää tämän toimivallan rikosoikeudellisissa menettelyissä, joissa edellä 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden lisäksi on syytettyinä muita henkilöitä.

– –

4. [Sisäistä tutkintaosastoa] johtaa pääsyyttäjä apulaispääsyyttäjän avustamana, ja molemmat nimittää tehtäviinsä ylimmän tuomarineuvoston täysistunto tässä laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

5. [Sisäisen tutkintaosaston] ja syyttäjänviraston muiden rakenteiden tai yksiköiden väliset toimivaltaristiriidat ratkaisee Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiției [(ylimmän tuomioistuimen yhteydessä toimiva syyttäjänvirasto)] yleinen syyttäjä.

– –”

22. Lain nro 304/2004 88^2 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna, säädetään seuraavaa:

”1. [Sisäinen tutkintaosasto] hoitaa tehtäviään laillisuuden, puolueettomuuden ja hierarkkisen valvonnan periaatteiden mukaisesti.

2. Syyttäjien väliaikainen määrääminen virkatehtäviin tai tilapäinen siirtäminen muihin tehtäviin [sisäiseen tutkintaosastoon] on kielletty.

3. [Sisäinen tutkintaosasto] toteuttaa toimintaansa enintään 15 syyttäjän avulla.

4. [Sisäisessä tutkintaosastossa] olevien virkojen lukumäärää voidaan [sisäisen tutkintaosaston] pääsyyttäjän pyynnöstä mukauttaa vastaamaan sen toiminnan määrää Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiției [(ylimmän tuomioistuimen yhteydessä toimiva syyttäjänvirasto)] yleisen syyttäjän määräyksellä ylimmän tuomarineuvoston täysistunnon annettua siihen suostumuksensa.”

23. Lain nro 304/2004, sellaisena kuin se on muutettuna, 88^3 ja 88^4 §:ssä säädetään sisäisen tutkintaosaston pääsyyttäjän ja apulaispääsyyttäjän nimittämismenettelystä, pääsyyttäjän kilpailun valintalautakunnan kokoonpano ja kilpailuun osallistumisen edellytykset mukaan luettuina. Sen 88^3 §:n ensimmäisessä momentissa säädetään erityisesti, että ”[sisäisen tutkintaosaston] pääsyyttäjän nimittää

10 Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Monitorul Oficial, I osa, nro 636, 20.7.2018).

virkaansa ylimmän tuomarineuvoston täysistunto sen jälkeen, kun on järjestetty kilpailumenettely, joka koostuu kyseiseen johtovirkaan kuuluvien erityistehtävien hoitamista koskevan sellaisen suunnitelman esittämisestä, jonka tarkoituksena on arvioida hakijan johtamistaitoja, tehokasta resurssienhallintaa, päätöksenteko- ja vastuunkantokykyä, viestintätaitoja ja paineensietokykyä sekä hänen nuhteettomuuttaan, työkokemustaan syyttäjänä ja suhdettaan kyseiselle ammatille ominaisiin arvoihin, kuten tuomioistuimen riippumattomuuteen ja perusoikeuksien ja vapauksien kunnioittamiseen". Lisäksi 88^3 §:n 7 momentin mukaan "ylimmän tuomarineuvoston täysistunto voi edellä 2 momentissa tarkoitetun lautakunnan ehdotuksesta päättää erottaa [sisäisen tutkintaosaston] pääsyyttäjän virastaan, jos hän on jättänyt täyttämättä tehtäväänsä kuuluvat velvollisuudet tai jos häneen on viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana kohdistettu kurinpitomenettely". 88^3 §:n 8 momentin mukaan "[sisäisen tutkintaosaston] pääsyyttäjä nimitetään tehtäväänsä kolmen vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusia vain kerran".

24. Lain nro 304/2004, sellaisena kuin se on muutettuna, 88^5 §:ssä säädetään sisäisen tutkintaosaston syyttäjien valintamenettelystä, kilpailumenettelyn, johon sisältyy ylimmän tuomarineuvoston täysistunnon haastattelu, säännöistä sekä hakijoiden työkokemuksen arvioinnista. Sen 1 momentin mukaan ylimmän tuomarineuvoston täysistunto nimittää syyttäjät kilpailumenettelyn perusteella kolmen vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusia niin, että toimikausi on enintään yhdeksän vuotta. Saman pykälän 3 momentista ilmenee, että voidakseen hakea kilpailuun syyttäjän on täytettävä seuraavat kumulatiiviset edellytykset: "a) häneen ei ole viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana kohdistettu kurinpitomenettelyä, b) hänellä on vähintään ylioikeuden syyttäjänvirastossa työskentelyyn edellytettävä palkkaluokka, c) hänellä on vähintään 18 vuoden tosiasiallinen työkokemus syyttäjän tehtävistä, d) hän on saanut ammattiin vaadittavan koulutuksen ja e) hän on moraaliltaan nuhteeton".

25. Lain nro 304/2004 88^8 §:n 1 momentissa säädetään, että sisäisen tutkintaosaston toimivaltaan sisältyy toimivalta a) aloittaa rikosoikeudellinen menettely sen toimivaltaan kuuluvista rikoksista, b) saattaa edellä a kohdassa tarkoitettuihin rikoksiin liittyviä asioita tuomioistuinten käsiteltäviksi, c) perustaa tietokanta sen toimivaltaan kuuluvista rikoksista ja ylläpitää sitä ja d) käyttää muuta sille laissa annettua toimivaltaa. Saman lain 88^8 §:n 2 momentin mukaan "[sisäisen tutkintaosaston] toimivaltaan kuuluvien asioiden istuntoihin osallistuvat Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(ylimmän tuomioistuimen yhteydessä toimiva syyttäjänvirasto)] lainkäyttöyksikön syyttäjät tai sen tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu, yhteydessä toimivan syyttäjänviraston syyttäjät".

26. Lain nro 207/2018 III §:ssä säädetään seuraavaa:

"(1) [Sisäinen tutkintaosasto] aloittaa toimintansa kolmen kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulopäivästä.

(2) Syyttäjänvirastojen eri jaostoissa vireillä olevat [sisäisen tutkintaosaston] toimivaltaan kuuluvat asiat, joita ei ole ratkaistu ennen ajankohtaa, jona sisäinen tutkintaosasto aloittaa toimintansa, siirretään kyseiselle osastolle, jotta se ratkaisee ne aloitettuaan toimintansa."

b) Kiireellinen asetus nro 90/2018

27. Kiireellinen hallituksen asetus nro 90/2018 [sisäisen tutkintaosaston] toimintaa koskeviin sääntöihin liittyvistä toimenpiteistä (jäljempänä kiireellinen asetus nro 90/2018)[11] annettiin, jotta sisäinen tutkintaosasto voisi aloittaa toimintansa lain nro 207/2018 III §:n 1 momentissa säädetyssä määräajassa. Kiireellisen asetuksen johdanto-osan perustelukappaleesta ilmenee, että koska ylin tuomarineuvosto ei sen antamispäivänä ollut saattanut päätökseen menettelyä sisäisen tutkintaosaston

11 Ordonanța de urgență a guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Monitorul Oficial, nro 862, 10.10.2018).

toiminnan aloittamiseksi, hallitus katsoi tarpeelliseksi ryhtyä kiireellisiin lainsäädäntötoimiin sellaisen yksinkertaistetun menettelyn käyttöön ottamiseksi, jossa kyseiseen osastoon nimitetään tilapäisesti ja lain nro 304/2004 uudesta 88^3–88^5 §:stä poiketen pääsyyttäjä, apulaispääsyyttäjä ja vähintään kolmasosa syyttäjistä.

28. Kiireellisen asetuksen nro 90/2018 I §:llä muutetaan lain nro 304/2004 88^2 §:n 3 momenttia seuraavasti: ”[Sisäinen tutkintaosasto] toteuttaa toimintaansa 15 syyttäjänviran turvin.”

29. Kiireellisen asetuksen nro 90/2018 II §:ssä säädetään lain nro 304/2004 88^3–88^5§:stä poiketen menettelystä, jolla sisäiseen tutkintaosastoon voidaan väliaikaisesti nimittää pääsyyttäjä ja vähintään kolmasosa syyttäjistä. Kyseisen pykälän 1 momentissa säädetään erityisesti, että ennen kuin sisäisen tutkintaosaston pääsyyttäjän viran ja syyttäjäntoimea harjoittavien syyttäjien virkojen täyttämiseksi järjestettävät kilpailumenettelyt ovat päättyneet, pääsyyttäjän virkaa ja vähintään kolmasosaa syyttäjäntoimea harjoittavien syyttäjien viroista hoitavat väliaikaisesti syyttäjät, jotka täyttävät näihin virkoihin nimittämisen lailliset edellytykset ja jotka valitsee kilpailujen järjestämisestä vastaava lautakunta, jonka kokoonpano määräytyy lain nro 304/2004 88^3 §:n 2 momentin mukaisesti. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan hakijat valitsee kilpailumenettelyn järjestämisestä vastaava lautakunta, joka hoitaa valintatehtäväänsä vähintään kolmen jäsenen läsnä ollessa noudattaen menettelyä, joka on saatettava päätökseen viiden kalenteripäivän kuluessa siitä, kun ylimmän tuomarineuvoston presidentti on määrännyt sen aloittamisesta. Saman pykälän 11 momentissa säädetään seuraavaa: ”[Sisäinen tutkintaosasto] ottaa siitä päivästä lukien, jona se aloittaa toimintansa, hoitaakseen ne Direcția Națională Anticorupție [(kansallinen korruptiontorjuntayksikkö, jäljempänä DNA)] ja muissa syyttäjänviraston yksiköissä vireillä olevat asiat, jotka kuuluvat sen toimivaltaan, sekä lain nro 304/2004, sellaisena kuin se on uudelleen julkaistuna ja myöhemmin muutettuna ja täydennettynä, 88^1 §:n 1 momentissa tarkoitettuja rikoksia koskevien sellaisten asioiden asiakirja-aineistot, joiden käsittely on saatettu päätökseen ennen sitä päivää, jona sisäinen tutkintaosasto aloitti toimintansa.”

c) Kiireellinen asetus nro 92/2018

30. Tiettyjen oikeudenkäytön alalla toteutettujen lainsäädäntötoimien muuttamisesta ja täydentämisestä 15.10.2018 annetulla kiireellisellä hallituksen asetuksella nro 92 (jäljempänä kiireellinen asetus nro 92/2018) [12] muutettiin muun muassa lakia nro 304/2004 lisäämällä sen 88^2 §:ään uusi 5 momentti, jossa säädetään, että sisäisen tutkintaosaston syyttäjiä pidetään virka-asemaltaan muihin tehtäviin tilapäisesti siirrettyinä syyttäjinä sinä aikana, kun he työskentelevät kyseisessä osastossa. Lisäksi muutettiin 88^5 §:n 5 kohtaa säätämällä, että sisäisen tutkintaosaston syyttäjien valintamenettelyn haastattelu pidetään valintalautakunnassa eikä ylimmän tuomarineuvoston täysistunnossa.

d) Kiireellinen asetus nro 7/2019

31. Institutul Național al Magistraturii (kansallisen tuomarinkoulutuslaitos, Romania) pääsykokeita, tuomarien ja syyttäjien peruskoulutusta, Institutul Național al Magistraturii loppututkintoa sekä tuomari- ja syyttäjäharjoittelijoiden tuomioistuinharjoittelua ja kelpoisuuskoetta koskevista väliaikaisista toimenpiteistä sekä lain nro 303/2004, lain nro 304 ja lain nro 317/2004 muuttamisesta ja täydentämisestä 20.2.2019 annetulla kiireellisellä hallituksen asetuksella nro 7 [13] muun muassa muutettiin ja täydennettiin lakia nro 304/2004. Sillä lisättiin 88^1 §:ään uusi 6 momentti, jonka mukaan

12 Ordonanța de urgență nr. 92 din 15 octombrie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (Monitorul Oficial, nro 874, 16.10.2018).

13 Ordonanța de urgență nr. 7/2019 din 20 februarie 2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiari, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Monitorul Oficial, nro 137, 20.2.2019).

silloin, kun rikosprosessilaissa (Codul de procedură penală) tai muussa erityislaissa viitataan ”hierarkkisesti ylempään syyttäjään” asioissa, jossa on kyse sisäisen tutkintaosaston toimivaltaan kuuluvista rikoksista, tämän ilmaisun on katsottava viittaavan sisäisen tutkintaosaston pääsyyttäjään, mukaan luettuina päätökset, jotka tehtiin ennen kuin kyseinen osasto aloitti toimintansa.

32. Lisäksi 88^5 §:n 11 momentin jälkeen lisättiin kaksi uutta momenttia, 11^1 ja 11^2 momentti, joilla muutettiin kyseisessä säännöksessä vahvistettua nimittämismenettelyä. 11^1 momentin mukaan 88^5 §:ssä mainituilla valintalautakunnan jäsenillä on äänioikeus ylimmän tuomarineuvoston täysistunnossa. 11^2 momentissa säädetään, että 88^3 ja 88^5 §:ssä tarkoitetut valintalautakunnat hoitavat tehtäviään lainmukaisesti, jos vähintään kolme niiden jäsenistä on läsnä.

33. Asetuksella muutetaan myös 88^8 §:ää antamalla 1 momentin d kohdassa sisäiselle tutkintaosastolle uusi toimivalta, jonka nojalla se voi saattaa vireille asioita tai luopua niistä toimivaltaansa kuuluvissa asioissa, myös asioissa, jotka olivat vireillä tuomioistuimissa ennen kuin se aloittaa toimintansa tai jotka on tuolloin ratkaistu lopullisesti.

e) Kiireellinen asetus nro 12/2019

34. Tiettyjen oikeudenkäytön alalla toteutettujen lainsäädäntötoimien muuttamisesta ja täydentämisestä 5.3.2019 annetulla kiireellisellä hallituksen asetuksella nro 12 (jäljempänä kiireellinen asetus nro 12/2019)[14] muutettiin tuomarien ja syyttäjien ohjesäännöstä annettua lakia nro 303/2004 lisäämällä siihen 88^{10} ja 88^{11} §. Kyseisen lain 88^{10} §:n mukaan rikospoliisin viranomaisia voidaan sisäministeriön päätöksellä siirtää tilapäisesti muihin virkatehtäviin sisäiseen tutkintaosastoon kyseisen osaston pääsyyttäjän pyynnöstä. Tilapäisen muihin tehtäviin siirron kesto voi olla enintään kolme vuotta, ja sitä voidaan jatkaa saman pituiseksi ajaksi.

III Tosiseikat, asioiden käsittely kansallisissa tuomioistuimissa ja ennakkoratkaisukysymykset

A Asia C-83/19

35. Asociația Forumul Judecătorilor din România (tuomareiden edunvalvontayhdistys, jäljempänä kantaja) jätti 27.8.2018 tuomioistuinten tarkastusyksikölle (jäljempänä vastaaja) yleistä etua koskevien tietojen luovuttamista koskevan pyynnön. Siinä pyydetyt tiedot liittyivät tuomioistuinten tarkastusyksikön toimintaan vuosina 2014–2018. Pyyntö koski erityisesti tilastotietoja kyseisen yksikön käsittelemistä tapauksista ja kurinpitomenettelyiden syistä ja tuloksista sekä tietoja Serviciul Român de Informații̧in (Romanian tiedustelupalvelu) ja tuomioistuinten tarkastusyksikön välisen pöytäkirjan tekemisestä ja kyseisen palvelun osallistumisesta tutkimuksiin.

36. Koska kantaja katsoi, että vastaaja oli vastannut sen pyyntöön ainoastaan osittain, se nosti 24.9.2018 vastaajaa vastaan kanteen Tribunalul Oltissa (alioikeus, Olt, Romania). Kantaja vaati, että vastaaja määrätään luovuttamaan tietyt 27.8.2018 päivätyssä pyynnössä tarkoitetut tiedot.

37. Vastaaja väitti 26.10.2018 jätetyssä vastineessaan, että kantajan oikeuksia yksityisenä ei ollut mitenkään loukattu ja että kanne oli hylättävä perusteettomana. Vastineen oli allekirjoittanut tuomari Lucian Netejoru.

14 Ordonanța de urgență nr 12 din 5 martie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (Monitorul Oficial, nro 185, 7.3.2019).

38. Netejoru nimitettiin ylimmän tuomarineuvoston täysistunnon 30.6.2015 tekemällä päätöksellä nro 702/2015 tuomioistuinten tarkastusyksikön päätarkastajaksi kolmen vuoden toimikaudeksi 1.9.2015-1.9.2018). Pääasian vastineen jättämisajankohtana Netejoru toimi väliaikaisesti nimitettynä päätarkastajana 5.9.2018 annetun kiireellisen asetuksen nro 77/2018 nojalla.

39. Vastauksessaan kantaja väitti kahdesta syystä, ettei ollut näytetty toteen, että vastineen allekirjoittaneella Netejorulla oli valta edustaa vastaajaa. Ensinnäkään tuomioistuinten tarkastusyksikön päätarkastajan nimittämiseen toimivaltainen viranomainen (ylimmän tuomarineuvoston täysistunto) ei ole tehnyt hallinnollista päätöstä, jossa vahvistetaan, että laissa asetetut edellytykset toimia kyseisessä virassa ad interim täyttyvät.

40. Toiseksi kiireellisen asetuksen nro 77/2018 määräykset ovat perustuslain vastaisia. Kantaja väitti, että laajentaessaan tuomioistuinten tarkastusyksikön johdon mandaattia kiireellisellä asetuksella nro 77/2018 hallitus on puuttunut ylimmän tuomarineuvoston perustuslailliseen toimivaltaan. Kantaja perusteli väitettään yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä vuonna 2018 annetun komission kertomuksen toteamuksella, jonka mukaan ”sitä, että oikeusministeri päätti puuttua tilanteeseen pidentämällä virkaa tekevien toimikausia, voitaisiin pitää ylimmän tuomarineuvoston toimivallan loukkaamisena”, ja väitti, että kiireellisellä asetuksella nro 77/2018 loukataan SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa taattua tuomioistuinten riippumattomuuden taetta. Kantaja väitti, että jos osoitetaan, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmässä ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa asetetaan Romanialle sitovia velvoitteita ja että se on jättänyt ne täyttämättä, tämä tarkoittaa, että Netejorulla ei ole oikeutta toimia oikeudellisena edustajana ja että vastine (vastinekirjelmä, toimitetut todisteet ja väitteet mukaan luettuina) on siten poistettava asiakirja-aineistosta.

41. Vastaaja väitti, että ylimmän tuomarineuvoston päätös nro 702/2015, jolla Netejoru nimitettiin päätarkastajaksi, julkaistiin tuomioistuinten tarkastusyksikön verkkosivustolla. Lisäksi vastaaja vetosi kiireelliseen asetukseen nro 77/2018. Tällä perusteella vastaaja väitti, että kantajan väite on hylättävä perusteettomana.

42. Näissä olosuhteissa Tribunalul Olt päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Onko [yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevalla päätöksellä] perustettua yhteistyö- ja seurantajärjestelmää pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna unionin toimielimen toimena, jonka tulkitsemista voidaan pyytää [unionin tuomioistuimelta]?

2. Kuuluvatko [yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevalla päätöksellä] perustetun yhteistyö- ja seurantajärjestelmän sisältö, luonne ja ajallinen kesto [liittymissopimuksen] soveltamisalaan? Sitovatko kyseisen järjestelmän yhteydessä annetuissa kertomuksissa esitetyt vaatimukset Romaniaa?

3. Onko [SEU] 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa tulkittava siten, että siinä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus säätää tarvittavista toimenpiteistä tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla eli tässä tapauksessa Romanian tuomareihin sovellettavan kurinpitomenettelyn riippumattomuuden takeista poistamalla kaikki vaarat, jotka liittyvät poliittiseen vaikuttamiseen tällaisiin menettelyihin, kuten esimerkiksi sen vaaran, että hallitus nimittää suoraan Inspecția Judiciară (tuomioistuinten tarkastusyksikkö, Romania) johdon, vaikkakin vain väliaikaisesti?

4. Onko [SEU] 2 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltioiden on noudatettava oikeusvaltioperiaatteen mukaisia edellytyksiä, mitä on vaadittu myös [yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevalla päätöksellä] perustetun yhteistyö- ja seurantajärjestelmän yhteydessä annetuissa kertomuksissa, niiden menettelyjen yhteydessä, joissa hallitus nimittää suoraan Inspecția Judiciarăn johdon, vaikkakin vain väliaikaisesti?”

B Asia C-127/19

43. Käsiteltävässä asiassa ovat kantajina Asociația Forumul Judecătorilor din România ja Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor (syyttäjien edunvalvontayhdistys). Kantajat nostivat 13.9.2018 kanteen Curtea de Apel Piteștissa (ylioikeus, Pitești, Romania), jossa ne vaativat seuraavien kahden ylimmän tuomarineuvoston päätöksen kumoamista: sisäisen tutkintaosaston johtoviroissa toimivien syyttäjien virkaan nimittämisestä ja virasta erottamisesta 19.9.2018 tehty päätös nro 910[15] ja sisäisen tutkintaosaston johtoviroissa toimivien syyttäjien virkaan nimittämisestä, virassa jatkamisesta ja virasta erottamisesta 19.9.2018 tehty päätös nro 911.[16]

44. Nämä päätökset tehtiin lain nro 207/2018 perusteella. Kyseisen lain 1 §:n 45 momentilla lisättiin lain nro 304/2004 88 §:n jälkeen 88^1–88^9 §, joissa säädettiin sisäisen tutkintaosaston perustamisesta ja toiminnasta. 88^5 §:n uuden 12 momentin mukaan ”sisäisen tutkintaosaston hallinto- ja johtovirkoihin nimittämistä, virassa jatkamista ja virasta erottamista koskevista menettelyistä määrätään yksityiskohtaisesti ylimmän tuomarineuvoston täysistunnon hyväksymissä säännöissä”. Molemmat päätökset, joiden kumoamista käsiteltävässä asiassa vaaditaan, hyväksyttiin kyseisen momentin perusteella.

45. Kantajat väittivät, että kyseiset hallinnolliset päätökset ovat perustuslain vastaisia, viitaten Romanian perustuslain pykälään, jonka mukaan kyseinen jäsenvaltio on velvollinen täyttämään niiden sopimusten, joiden sopimuspuolena se on, mukaiset velvoitteensa (Romanian perustuslain 11 § ja 148 §:n 2 momentti). Kantajat myös väittävät, että tietyt riidanalaisten lainsäädäntötoimien määräykset ovat ylemmäntasoisten oikeussääntöjen, mukaan lukien lain, perustuslain ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, vastaisia. Kantajat viittasivat myös yhteistyö- ja seurantajärjestelmään. Ne katsovat, että sisäisen tutkintaosaston perustaminen vaikuttaa suoraan DNA:n toimivaltaan ja että se on elin, joka komission kertomusten mukaan on saavuttanut yhteistyö- ja seurantajärjestelmän puitteissa merkittäviä tuloksia. Sisäisen tutkintaosaston perustaminen tarkoittaa, että kymmenet DNA:ssa vireillä olevat tärkeät korruptiotapaukset voidaan siirtää sisäisen tutkintaosaston käsiteltäviksi pelkästään tekemällä tuomioistuinten jäsenistä fiktiivisiä kanteluja, minkä seurauksena merkittävä osa DNA:n toiminnasta lakkaa välittömästi.

46. Curtea Constituțională a România (perustuslakituomioistuin, Romania) tutki lain nro 207/2018 säännökset perustuslain noudattamisen ennakkovalvonnan yhteydessä 23.1.2018 antamassaan tuomiossa nro 33. Se totesi, että väitteet sisäisen tutkintaosaston perustamisen vaikutuksista DNA:n toimivaltaan olivat perusteettomia ja ettei ollut olemassa sitovia unionin oikeussääntöjä, jotka tukisivat perustuslain 148 §:n 2 ja 4 momenttiin perustuvia perustuslain vastaisuutta koskevia väitteitä.

47. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että Euroopan neuvoston lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (GRECO) ja Demokratiaa oikeusteitse -komissio (Venetsian komissio) ovat kertomuksissaan arvostelleet sisäisen tutkintaosaston perustamista. Komissio on viitannut niiden kertomuksiin yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä antamissaan kertomuksissa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että koska yhteistyö- ja seurantajärjestelmä ja sen yhteydessä annetut kertomukset synnyttävät valtiolle velvoitteen noudattaa niitä, tällainen velvoite ei sido pelkästään valtion lainsäädäntövaltaa vaan myös sen hallintoviranomaisia, käsiteltävässä asiassa ylintä tuomarineuvostoa, joka antaa täytäntöönpanosäännökset, sekä tuomioistuimia.

15 Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 910/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Monitorul Oficial, nro 812, 21.9.2018).

16 Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 911/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea, continuarea activității și revocarea procurorilor cu funcții de execuție din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Monitorul Oficial, nro 812, 21.9.2018).

48. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että Curtea Constituțională totesi 6.3.2018 antamassaan tuomiossa nro 104, että unionin tuomioistuin ei ole toistaiseksi tulkinnut yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen merkitystä ”sen sisällön, luonteen ja ajallinen keston kannalta eikä siltä osin, kuuluvatko viimeksi mainitut seikat liittymissopimuksen soveltamisalaan”. Näin ollen se katsoo, että käsiteltävän riidan ratkaiseminen edellyttää selvennyksen saamista kyseisten toimien luonteesta ja oikeusvaikutuksista.

49. Näissä olosuhteissa Curtea de Apel Pitești päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Onko [yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevalla päätöksellä] perustettua yhteistyö- ja seurantajärjestelmää pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna unionin toimielimen toimena, jota [unionin tuomioistuinta] voidaan pyytää tulkitsemaan?

2. Kuuluvatko [yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevalla päätöksellä] perustetun yhteistyö- ja seurantajärjestelmän sisältö, luonne ja ajallinen kesto [liittymissopimuksen] soveltamisalaan? Sitovatko kyseisen järjestelmän yhteydessä annetuissa kertomuksissa esitetyt vaatimukset Romaniaa?

3. Onko SEU 2 artiklaa, luettuna yhdessä SEU 4 artiklan 3 kohdan kanssa, tulkittava siten, että Romanian velvollisuus noudattaa [yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevalla päätöksellä] perustetun yhteistyö- ja seurantajärjestelmän yhteydessä annetuissa kertomuksissa asetettuja vaatimuksia on osa kyseisen jäsenvaltion velvollisuutta noudattaa oikeusvaltion periaatteita?

4. Onko SEU 2 artikla, ja tarkemmin ottaen velvollisuus noudattaa oikeusvaltion arvoja, esteenä lainsäädännölle, jolla perustetaan ja organisoidaan [sisäinen tutkintaosasto] Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiției [(ylimmän tuomioistuimen syyttäjänvirasto)] yhteyteen, syyttäjien ja tuomarien välillisen painostamismahdollisuuden vuoksi?

5. Onko SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklassa taattu tuomareiden riippumattomuuden periaate, sellaisena kuin Euroopan unionin tuomioistuin on tulkinnut sitä oikeuskäytännössään (tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), esteenä [sisäisen tutkintaosaston] perustamiselle Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiției [(ylimmän tuomioistuimen syyttäjänvirasto)] yhteyteen, kun otetaan huomioon kyseisen osaston syyttäjien virkaan nimittämistä ja virasta erottamista koskevat säännöt, osaston virkojen hoitamista koskevat säännöt ja se, miten osaston toimivalta määräytyy, suhteessa kyseisen osaston virkojen pieneen määrään?”

C Asia C-195/19

50. PJ nosti veroasiassa kanteen, jonka tuomari hylkäsi perusteettomana. PJ katsoi, että tuomari oli jättänyt noudattamatta laissa säädettyä velvollisuuttaan perustella päätöksensä 30 päivän kuluessa ja siten estänyt vahinkoa kärsinyttä osapuolta käyttämästä oikeussuojakeinoja. Näin ollen hän teki Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Bucureștiin (Bukarestin ylioikeuden yhteydessä toimiva syyttäjänvirasto) rikosilmoituksen, jossa hän vaati, että kyseinen tuomari saatetaan rikosoikeudelliseen vastuuseen virka-aseman väärinkäytöstä.

51. Bukarestin ylioikeuden yhteydessä toimivan syyttäjänviraston syyttäjä, joka määrättiin hoitamaan asiaa, päätti aloittaa rikosoikeudellisen menettelyn, joka myöhemmin päätettiin sillä perusteella, että väärinkäytöstä, josta tuomaria syytettiin, ei ollut tapahtunut. PJ teki käsittelyn päättämisestä tehdystä päätöksestä valituksen ylemmälle syyttäjälle.

52. Lain nro 207/2018 voimaantulon jälkeen Bukarestin ylioikeuden yhteydessä toimiva syyttäjänvirasto siirsi valituksen kyseisen lain III §:ää noudattaen ja lain nro 304/2004 uuden 88[1] §:n mukaisesti sisäiselle tutkintaosastolle, koska se koski tuomioistuimen jäsentä. Myös sisäisen tutkintaosaston apulaispääsyyttäjä hylkäsi valituksen perusteettomana. PJ valitti Curtea de Apel Bucureștiin (ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin) kyseisen ylioikeuden yhteydessä toimivan syyttäjänviraston alkuperäisestä päätöksestä, joka oli pysytetty sisäisen tutkintaosaston apulaispääsyyttäjän päätöksellä.

53. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että se voi joko hylätä tai hyväksyä valituksen. Jälkimmäisessä tapauksessa sen ratkaisusta seuraa, että apulaispääsyyttäjien tekemät päätökset kumotaan ja asia palautetaan syyttäjälle. Lain nro 304/2004 2[1] jakson säännösten mukaan ylempi syyttäjä, joka tutki asiaa käsittelemään määrätyn syyttäjän tekemän päätöksen laillisuuden ja perusteltavuuden, oli sisäisen tutkintaosaston jäsen. Jos siis valitus hyväksytään, sekä asiaa hoitamaan määrätty syyttäjä että ylempi syyttäjä ovat saman erikoistuneen sisäisen tutkintaosaston jäseniä.

54. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo olevansa velvollinen tutkimaan, onko unionin oikeus esteenä sisäisen tutkintaosaston perustamista koskevalle kansalliselle lainsäädännölle. Kansallinen tuomioistuin muistuttaa, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annetussa komission kertomuksessa vuodelta 2018 suositeltiin ”välittömästi lykkäämään oikeudenkäyttöä koskevien lakien ja myöhempien kiireellisten asetusten täytäntöönpanoa” ja ”tutkimaan oikeudenkäyttöä koskevien lakien laillisuus ottaen täysin huomioon [yhteistyö- ja seurantajärjestelmän] yhteydessä annetut ja Venetsian komission ja GRECO:n antamat suositukset”.

55. Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että siinä tapauksessa, että SEUT 67 artiklan 1 kohdan, SEU 2 artiklan ensimmäisen virkkeen ja SEU 9 artiklan ensimmäisen virkkeen katsottaisiin olevan esteenä kyseessä olevalle kansalliselle lainsäädännölle, se joutuisi toteamaan kaikki sisäisen tutkintaosaston pääasiassa tekemät menettelylliset toimet pätemättömiksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on otettava unionin tuomioistuimen antama vastaus huomioon myös toimivaltaisen syyttäjänviraston jaoston nimeämisessä siinä tapauksessa, että valitus hyväksytään.

56. Näissä olosuhteissa Curtea de Apel București päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Sitovatko [yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevalla päätöksellä] perustettu yhteistyö- ja seurantajärjestelmä ja kyseisen järjestelmän yhteydessä annetuissa kertomuksissa esitetyt vaatimukset Romaniaa?

2. Ovatko SEUT 67 artiklan 1 kohta ja SEU 2 artiklan ensimmäinen virke ja SEU 9 artiklan ensimmäinen virke esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla perustetaan sellainen syyttäjälaitoksen osasto, jolla on yksinomainen toimivalta tutkia kaikentyyppisiä tuomarien tai syyttäjien tekemiä rikoksia?

3. Onko unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate, sellaisena kuin se on vahvistettu 15.7.1964 annetussa tuomiossa Costa (6/64, EU:C:1964:66) ja unionin tuomioistuimen myöhemmässä vakiintuneessa oikeuskäytännössä, esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla sallitaan Curtea Constituțională a României (perustuslakituomioistuin, Romania) kaltaisen poliittisen lainkäyttöelimen loukkaavan edellä mainittua periaatetta ratkaisuilla, joihin ei voida hakea muutosta?”

D Asia C-291/19

57. SO väitti joulukuussa 2015 ja helmikuussa 2016 tekemissään neljässä rikosilmoituksessa, että neljä syyttäjää oli käyttänyt väärin virka-asemaansa ja että eräs asianajaja, joka on Braşovin asianajajayhdistyksen jäsen, oli syyllistynyt vaikutusvallan väärinkäyttöön. Näin ollen SO teki kahdesta Judecătoria Braşovin (ensimmäisen asteen tuomioistuin, Braşov, Romania) tuomarista ja kahdesta Tribunalul Braşovin (alioikeus, Braşov, Romania) tuomarista rikosilmoitukset, joissa hän väitti, että he kuuluvat rikollisjärjestöön ja että he ovat tuominneet hänet syylliseksi useissa eri menettelyissä.

58. DNA:n sisäinen korruptiorikoksia vastaavien rikosten torjunnasta vastaava osasto päätti 8.9.2017 antamallaan määräyksellä, että asian käsittely lopetetaan.

59. SO valitti 8.9.2017 annetusta määräyksestä hierarkkisesti ylemmälle syyttäjälle eli DNA:n korruptiorikoksia vastaavien rikosten torjunnasta vastaavan osaston pääsyyttäjälle. Tämä hylkäsi valituksen perusteettomana 20.10.2017 antamallaan määräyksellä.

60. SO valitti 11.9.2018 20.10.2017 annetulla määräyksellä pysytetystä alkuperäisestä määräyksestä Curtea de Apel Braşoviin (ylioikeus, Braşov, Romania), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.

61. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että koska siinä vireillä oleva menettely edellyttää syyttäjän osallistumista istuntoihin, alun perin DNA:n syyttäjä tosiaan osallistui istuntoihin. Lakiin nro 304/2004 tehtyjen muutosten voimaantulon ja Înalta Curte de Casație și Justiției 26.2.2019 antaman tuomion nro 3 jälkeen DNA:n syyttäjä korvattiin istunnossa Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Braşovin (Braşovin ylioikeuden yhteydessä toimiva syyttäjänvirasto) syyttäjällä.

62. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että pääasian oikeudenkäynnin jatkaminen edellyttää sisäisen tutkintaosaston syyttäjien osallistumista siihen. Se myös toteaa, että jos valittajan valitus todetaan perustelluksi, se joutuu siirtämään asian sisäiselle tutkintaosastolle rikosoikeudellista menettelyä varten. Näissä olosuhteissa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että on tarpeen selvittää, onko unionin oikeus esteenä sisäisen tutkintaosaston perustamisesta annetulle kansalliselle lainsäädännölle, kun otetaan huomioon yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annettu komission kertomus vuodelta 2018. Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoo, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annetut kertomukset ovat sitovia, kansallinen tuomioistuin haluaa erityisesti selvittää, mikä on kyseisen sitovuuden ulottuvuus ja koskeeko se ainoastaan kertomusten päätelmiä vai onko kansallisen tuomioistuimen otettava huomioon myös kertomuksessa, mukaan lukien Venetsian komission ja GRECO:n laatimissa asiakirjoissa, esitetty.

63. Näistä syistä Curtea de Apel Braşov (ylioikeus, Braşov, Romania) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Onko [yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevalla komission päätöksellä] perustettua yhteistyö- ja seurantajärjestelmää pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna Euroopan unionin toimielimen toimena, josta voidaan pyytää unionin tuomioistuimen tulkintaa?

2. Sitovatko mainitun järjestelmän puitteissa annetuissa kertomuksissa esitetyt vaatimukset Romaniaa, etenkin (mutta ei ainoastaan) siltä osin kuin on kyse tarpeesta tehdä yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevien päätelmien mukaisia lainsäädäntömuutoksia Venetsian komission ja [GRECO:n] suositusten mukaisesti?

3. Onko SEU 2 artiklaa, kun sitä luetaan yhdessä 4 artiklan 3 kohdan kanssa, tulkittava siten, että jäsenvaltioiden velvollisuuteen noudattaa oikeusvaltion periaatteita kuuluu myös vaatimus siitä, että Romania noudattaa [yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevalla komission päätöksellä] perustetun yhteistyö- ja seurantajärjestelmän yhteydessä annetuissa kertomuksissa asetettuja vaatimuksia?

4. Onko SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklassa vahvistettu tuomioistuinten riippumattomuuden periaate, sellaisena kuin sitä tulkitaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (suuri jaosto, tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), esteenä [sisäisen tutkintaosaston] perustamiselle Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiției [(ylimmän tuomioistuimen yhteydessä toimiva syyttäjänvirasto)], kun otetaan huomioon kyseiseen osastoon kuuluvien syyttäjien virkaan nimittämistä ja virasta erottamista koskevat menettelytavat, viran harjoittamista osastossa koskevat yksityiskohtaiset säännöt sekä toimivallanjakoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja kun tiedetään, että kyseisessä osastossa on vain hyvin vähän virkoja?

5. Onko [perusoikeuskirjan] 47 artiklan [toinen kohta], joka koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa, esteenä [sisäisen tutkintaosaston] perustamiselle Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiției [(ylimmän tuomioistuimen yhteydessä toimiva syyttäjänvirasto)], kun otetaan huomioon viran harjoittamista osastossa koskevat yksityiskohtaiset säännöt sekä toimivallanjakoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja kun tiedetään, että kyseisessä osastossa on vain hyvin vähän virkoja?”

E Asia C-355/19

64. Käsiteltävässä asiassa ovat kantajina Asociația Forumul Judecătorilor din România, Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor ja OL, joka on luonnollinen henkilö (jäljempänä kantajat).

65. Kantajat 23.1.2019 nostivat Curtea de Apel Piteștissa (ylioikeus, Pitești, Romania) kanteen, jossa ne vaativat Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (ylimmän tuomioistuimen yhteydessä toimivan syyttäjänviraston yleinen syyttäjä, jäljempänä vastaaja) 23.10.2018 antaman määräyksen nro 252[17] kumoamista. Määräys koskee sisäisen tutkintaosaston organisaatiota ja toimintaa. Se annettiin sisäisen tutkintaosaston perustamista koskevan lain nro 207/2018 nojalla kiireellisen asetuksen nro 90/2018 II §:n 10 ja 11 momentin mukaisesti.

66. Kantajat väittävät ensinnäkin, että määräys on perustuslain vastainen, viitaten Romanian perustuslain säännökseen, jonka mukaan jäsenvaltio on velvollinen täyttämään niiden sopimusten, joissa se on sopimuspuolena, mukaiset velvoitteensa (Romanian perustuslain 11 § ja 148 §:n 2 momentti). Toiseksi ne moittivat määräyksen tekstiä sillä perusteella, että jotkin sen kohdat ovat ylemmäntasoisten oikeussääntöjen (lain, perustuslain ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen) vastaisia. Tarkemmin sanottuna kantajat väittivät, että määräyksessä ei noudateta suosituksia, jotka komissio antoi yhteistyö- ja seurantajärjestelmän yhteydessä antamissaan kertomuksissa.

67. Tässä tilanteessa ja tukeutuen samankaltaiseen päättelyyn kuin se, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esitti asiassa C-127/19, Curtea de Apel Pitești päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Onko [yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevalla päätöksellä] perustettua yhteistyö- ja seurantajärjestelmää pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna unionin toimielimen toimena, jota unionin tuomioistuinta voidaan pyytää tulkitsemaan?

2. Kuuluvatko [yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevalla päätöksellä] perustetun yhteistyö- ja seurantajärjestelmän sisältö, luonne ja ajallinen kesto [liittymissopimuksen] soveltamisalaan? Sitoavatko kyseisen järjestelmän yhteydessä annetuissa kertomuksissa esitetyt vaatimukset Romaniaa?

17 Ordinul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nr. 252 din 23 octombrie 2018 privind organizarea și funcționarea în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție.

3. Onko SEU 2 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltiot ovat velvollisia noudattamaan oikeusvaltiota koskevia kriteerejä, joiden täyttämistä edellytetään myös [yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevalla päätöksellä] perustetun yhteistyö- ja seurantajärjestelmän yhteydessä annetuissa kertomuksissa, siinä tapauksessa, että perustetaan kiireellisesti syyttäjänviraston yksikkö, jonka tehtävänä on tutkia yksinomaan tuomioistuinten jäsenien tekemiä rikoksia, mikä aiheuttaa erityistä huolta siltä osin kuin on kyse korruption torjunnasta, ja jota voidaan käyttää lisäkeinona tuomareiden uhkailemiseen ja painostamiseen?

4. Onko [SEU] 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltiot ovat velvollisia toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet tehokkaan oikeussuojan varmistamiseksi unionin lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvilla aloilla poistamalla kaikki riskit, jotka liittyvät siihen, että tuomareihin kohdistuviin rikosoikeudellisiin menettelyihin vaikutettaisiin poliittisesti, siinä tapauksessa, että perustetaan kiireellisesti syyttäjänviraston yksikkö, jonka tehtävänä on tutkia yksinomaan tuomioistuinten jäsenten tekemiä rikoksia, mikä aiheuttaa erityistä huolta siltä osin kuin on kyse korruption torjunnasta ja mitä voidaan käyttää lisäkeinona tuomioistuinten jäsenten uhkailemiseen ja painostamiseen?”

F Asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa

68. Asiat C-83/19, C-127/19 ja C-195/19 yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 21.3.2019 tekemällä päätöksellä. Kyseisellä päätöksellä hylättiin ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten pyyntö käsitellä mainitut asiat unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa nopeutetussa menettelyssä mutta annettiin kuitenkin työjärjestyksen 53 artiklan 3 kohdan nojalla etusija kaikkien kolmen asian käsittelylle.

69. Asioiden C-83/19 ja C-127/19 kantajat tekivät 11.2.2019 ja 20.2.2019 päivätyillä kirjeillä SEUT 279 artiklan ja työjärjestyksen 160 artiklan 2 ja 7 kohdan mukaiset välitoimihakemukset. Unionin tuomioistuin vastasi, ettei sillä ole toimivaltaa määrätä tällaisia toimia ennakkoratkaisumenettelyissä.

70. Curtea de Apel Craiovan (ylioikeus, Craiova, Romania) 8.2.2019 tekemän päätöksen perusteella Tribunalul Olt siirsi pääasian C-83/19 12.2.2019 antamallaan määräyksellä Tribunalul Mehedințille (alioikeus, Mehedinț, Romania). Tribunalul Olt kuitenkin ilmoitti unionin tuomioistuimelle, että kaikki menettelylliset toimet, ennakkoratkaisupyyntö mukaan luettuna, on pysytetty. Înalta Curte de Casație și Justiției 10.6.2020 tekemän päätöksen johdosta Curtea de Apel Pitești siirsi pääasian C-127/19 Curtea de Apel Alba Iulialle (ylioikeus, Alba Iulia, Romania). Court de Apel Pitești ilmoitti unionin tuomioistuimelle, että kaikki menettelylliset toimet on pysytetty.

71. Ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet ovat pyytäneet asian C-355/19 käsittelyä nopeutetussa menettelyssä. Unionin tuomioistuimen presidentti hylkäsi pyynnön 27.6.2019 tekemällään päätöksellä. Kyseisen asian ja asian C-291/19 käsittelylle annettiin etusija unionin tuomioistuimen presidentin 18.9.2019 antamalla määräyksellä.

72. Kirjallisia huomautuksia asioissa C-83/19, C-127/19 ja C-195/19 ovat jättäneet tuomioistuinten tarkastusyksikkö, Belgian, Alankomaiden, Puolan ja Romanian hallitukset ja komissio. Ruotsin hallitus on jättänyt kirjallisia huomautuksia asioissa C-83/19 ja C-127/19. Ylin tuomarineuvosto ja Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor ovat jättäneet kirjallisia huomautuksia asiassa C-127/19.

73. Asiassa C-291/19 kirjallisia huomautuksia ovat jättäneet Alankomaiden, Puolan, Romanian ja Ruotsin hallitukset sekä komissio.

74. Asiassa C-355/19 kirjallisia huomautuksia ovat jättäneet Asociația Forumul Judecătorilor din România, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (ylimmän tuomioistuimen yhteydessä toimiva syyttäjänvirasto) yleinen syyttäjä (jäljempänä yleinen syyttäjä), Alankomaiden, Puolan, Romanian ja Ruotsin hallitukset sekä komissio.

75. Asioissa pidettiin 20. ja 21.1.2020 yhteinen istunto, jossa suullisia huomautuksia esittivät seuraavat osapuolet: Asociația Forumul Judecătorilor din România, Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor, ylin tuomarineuvosto, OL, yleinen syyttäjä, Belgian, Tanskan, Alankomaiden, Romanian ja Ruotsin hallitukset sekä komissio.

IV Asian tarkastelu

76. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraava. Tutkin aluksi unionin tuomioistuimen käsiteltävinä olevissa asioissa esitetyt oikeudenkäyntiväitteet (A). Sen jälkeen esittelen sovellettavan unionin lainsäädännön sekä arviointiperusteet, joita käsiteltäviä asioita analysoitaessa olisi noudatettava (B). Lopuksi arvioin kyseessä olevat kansalliset säännökset (C).

A Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

77. Useat käsiteltävissä eri asioissa huomautuksia esittäneet eri osapuolet ovat väittäneet, että unionin tuomioistuimen ei pitäisi vastata joihinkin tai mihinkään käsiteltävissä asioissa esitettyihin ennakkoratkaisupyyntöihin. Eri asioissa esiin tulleet pääaiheet voitaisiin olennaisin osin ryhmitellä uudelleen väitteiksi, joissa vedotaan unionin toimivallan puuttumiseen ennakkoratkaisupyynnöissä mainituilla eri aloilla, erityisesti seuraavilla: i) oikeuslaitosten sisäinen organisaatio, ii) yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen tulkitsemista koskevan toimivallan puuttuminen unionin tuomioistuimelta, iii) unionin tuomioistuimen vastausten merkityksettömyys ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten käsiteltävinä olevien asioiden ratkaisun kannalta ja iv) joidenkin ennakkoratkaisukysymysten jääminen vaille kohdetta.

78. Kaikki nämä väitteet on esitetty oikeudenkäyntiväitteinä, joiden mukaan ennakkoratkaisukysymyksiä ei voida ottaa tutkittaviksi. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että väitteet, jotka koskevat i) unionin toimivallan puuttumista jäsenvaltioiden oikeuslaitosten järjestämisen alalla ja ii) yhteistyö- ja seurantajärjestelmän oikeudellista luonnetta, koskevat todellisuudessa unionin tuomioistuimen toimivaltaisuuden arviointia.

79. Lisäksi nämä toimivaltaan liittyvät kysymykset ovat pitkälti päällekkäisiä kyseisten säännösten aineellisen arvioinnin kanssa. Se, kuuluvatko käsiteltävissä asioissa kyseessä olevat kansalliset säännökset, jotka koskevat oikeuslaitoksen organisaatiota, unionin oikeuden soveltamisalaan, liittyy erottamattomasti nyt käsiteltäviin ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka koskevat erityisesti SEU 2 artiklan ja SEU 19 artiklan 1 kohdan sekä perusoikeuskirjan 47 artiklan ulottuvuutta, vaatimuksia ja vaikutuksia, annettaviin vastauksiin.[18] Kuten unionin tuomioistuin huomautti hyvin samankaltaisista väitteistä tuomiossa A.K. ym., ennakkoratkaisukysymykset koskevat kyseessä olevien unionin oikeussääntöjen tulkintaa ja kuuluvat tästä syystä SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimen toimivaltaan.[19]

18 Ks. vastaavasti tuomio 7.3.2017, X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 37 kohta) ja tuomio 26.9.2018, Belastingdienst v. Toeslagen (Muutoksenhaun lykkäävä vaikutus) (C-175/17, EU:C:2018:776, 24 kohta).

19 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).

80. Näistä syistä käsittelen kumpaakin unionin tuomioistuimen toimivallan puuttumista koskevaa väitettä jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen B osassa, jossa selvitän, mitä edellä mainituista oikeussäännöistä tosiasiallisesti sovelletaan käsiteltävissä asioissa ja minkä tyyppistä arviointia ne edellyttävät. Tässä A osassa tarkastelen ainoastaan eri osapuolten kussakin käsiteltävässä asiassa esitetyistä yksittäisistä ennakkoratkaisukysymyksistä tekemiä oikeudenkäyntiväitteitä.

81. Panen merkille, että Romanian hallitus väitti kirjallisissa huomautuksissaan, että ennakkoratkaisukysymykset on suurelta osin jätettävä tutkimatta kaikissa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetuissa asioissa.[20] Istunnossa kyseisen hallituksen kanta kuitenkin muuttui huomattavasti, mikä ymmärtääkseni johtui siitä, että kansallinen hallitus oli myöhemmin vaihtunut, jolloin myös uuden hallituksen politiikassa oli tapahtunut muutos.[21]

82. Istunnossa Romanian hallitus ei kuitenkaan nimenomaisesti perunut kirjallisia huomautuksiaan eikä niissä esitettyjä tutkittavaksi ottamista koskevia väitteitä. Näin ollen oletan, että unionin tuomioistuin on edelleen velvollinen vastaamaan Romanian hallituksen kirjallisissa huomautuksissa esitettyihin tutkittavaksi ottamista koskeviin väitteisiin.

83. Tässä osassa tarkastelluille yksittäisille asioille yhteisenä johdantona on aiheellista muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, joka vastaa pääasiassa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen ja onko sen esittämillä ennakkoratkaisukysymyksillä merkitystä asian kannalta. Unionin tuomioistuimen on lähtökohtaisesti ratkaistava asia silloin, kun esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa. Olettamana on, että ennakkoratkaisukysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Näin ollen unionin tuomioistuin voi kieltäytyä ratkaisemasta ennakkoratkaisukysymyksiä vain joissakin harvoissa tapauksissa, esimerkiksi silloin, kun työjärjestyksen 94 artiklan vaatimukset eivät täyty tai kun on ilmeistä, että unionin oikeuden säännön tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä tosiseikkoihin, tai kun kysymykset ovat luonteeltaan hypoteettisia.[22] Jäljempänä arvioin käsiteltävissä asioissa esitettyjä tutkittavaksi ottamista koskevia oikeudenkäyntiväitteitä näiden periaatteiden valossa.

1. Asia C-83/19

84. Käsiteltävän asian tutkittavaksi ottamisesta on esitetty kahdenlaisia oikeudenkäyntiväitteitä. Ensimmäisissä väitetään, että kysymykset eivät ole tarpeen tai merkityksellisiä pääasian ratkaisun kannalta. Toisissa väitetään, että asia on menettänyt kohteensa.

85. Tuomioistuinten tarkastusyksikkö ensinnäkin väittää, että asiassa C-83/19 esitetyillä ennakkoratkaisukysymyksillä ei ole merkitystä pääasian kannalta. Myös Romanian hallitus on esittänyt ensimmäisestä ja toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä saman väitteen kirjallisissa huomautuksissaan, joissa lisäksi huomautetaan, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole selittänyt, mistä syistä se pitää ennakkoratkaisupyynnön esittämistä tarpeellisena.

20 Erityisesti asiassa C-83/19 esitetty ensimmäinen ja toinen kysymys; asiassa C-127/19 esitetty ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys; asiassa C-195/19 esitetty ensimmäinen kysymys; asiassa C-291/19 esitetty ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys ja asiassa C-355/19 esitetty ensimmäinen, toinen ja neljäs kysymys.

21 Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 144, 263, 284 ja 285 kohta.

22 Ks. esim. tuomio 25.7.2018, Confédération paysanne ym. (C-528/16, EU:C:2018:583, 72 ja 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) tai tuomio 1.10.2019, Blaise ym. (C-616/17, EU:C:2019:800, 35 kohta).

86. Toiseksi komissio väittää, että pääasia on menettänyt kohteensa ja että ennakkoratkaisukysymyksillä ei sen vuoksi ole enää merkitystä. Se väittää, että ylimmän tuomarineuvoston täysistunto nimitti 15.5.2019 Netejorun tuomioistuinten tarkastusyksikön päätarkastajaksi kolmen vuoden toimikaudeksi lain nro 317/2004 säännösten nojalla. Komissio katsoo, että ennakkoratkaisukysymykset ovat siten menettäneet merkityksensä. Kaikenlainen toimeenpanovallan puuttuminen tuomioistuinten riippumattomuuteen saadaan lopetettua sillä, että virkaan nimitetään ex post sama henkilö lainmukaisesti järjestetyn kilpailumenettelyn perusteella.

87. Siitä, että Netejorulla ei ollut kelpoisuutta edustaa tuomioistuinten tarkastusyksikköä ennen 15.5.2019 eikä päivänä, jona hän toimitti asiakirjoja tuomioistuinten tarkastusyksikön puolesta, komissio toteaa, että tilanne voidaan korjata soveltamalla Romanian siviiliprosessilain (Codul de procedură civilă al României) 82 §:n 1 momenttia. Kyseisessä säännöksessä nimittäin säädetään, että ”jos tuomioistuin toteaa, ettei ole näytetty toteen, että asianosaisen puolesta toimineella henkilöllä on edustusvalta, tuomioistuin määrää lyhyen määräajan tilanteen korjaamiseksi – –”. Näin ollen ennakkoratkaisukysymykset ovat hypoteettisia, ja ne olisi jätettävä tutkimatta.

88. Mielestäni yksikään näistä oikeudenkäyntiväitteistä ei ole vakuuttava.

89. Ensinnäkin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on hyvinkin selittänyt, mikä merkitys ennakkoratkaisukysymyksillä on pääasian ratkaisun kannalta. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava *aluksi* prosessuaaliset väitteet, joiden vuoksi todistelu tai asian aineellinen tutkiminen saattaa olla hyödytöntä.[23] Tässä vaiheessa pääasian käsittelyä on lykätty nimenomaan sen takia, että tämä prosessuaalinen väite, joka perustui siihen, että Netejorulta eli henkilöltä, joka allekirjoitti vastineen kiireellisen asetuksen nro 77/2018 mukaisesti nimitettynä päätarkastajana ja tuomioistuinten tarkastusyksikön edustajana, puuttui asianmukainen edustusvalta.

90. Lienee selvää, millainen dominovaikutus vastauksella, jonka unionin tuomioistuin voi antaa, on kansalliseen menettelyyn. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hyväksyy oikeudenkäyntiväitteen, vastinekirjelmä ja näin myös siinä esitetyt todisteet ja väitteet on poistettava asiakirja-aineistosta. Kyseinen päätös vaikuttaisi selvästi pääasian käsittelyyn kansallisessa menettelyssä, joka koskee Asociația Forumul Judecătorilor din României kannetta, jossa vaaditaan tuomioistuinten tarkastusyksikköä luovuttamaan tiettyjä tietoja.

91. Myönnän, että käsiteltävässä asiassa esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten sisältö jää jokseenkin etäälle pääasian oikeudenkäynnin pääkohteesta eli tietojensaantipyyntöä koskevasta kanteesta. Yleensäkin voi vaikuttaa hieman väkinäiseltä, että päätarkastajan mahdollisesti ongelmallinen nimitys nostetaan esiin aineellisena kysymyksenä tällaisen pääasian yhteydessä.

92. Asia, josta unionin tuomioistuimelta pyydetään lausuntoa, koskee kuitenkin pääasian liitännäistä esikysymystä Netejorun kelpoisuudesta toimia edustajana. Se, että kyseinen menettely koskee esikysymystä, ei tarkoita, että ennakkoratkaisupyyntö ei ole merkityksellinen ja että se on siten jätettävä tutkimatta. Unionin tuomioistuin on nimittäin arvioidessaan, onko ennakkoratkaisukysymys tarpeen, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi antaa SEUT 267 artiklan toisessa alakohdassa tarkoitetun ratkaisun, tulkinnut kyseistä käsitettä laajasti. Se kattaa ”kokonaisuudessaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamaan tuomioon johtavan menettelyn, jotta unionin tuomioistuin voi arvioida kaikkien niiden unionin oikeuden menettelysäännösten tulkintaa, joita kansallisen tuomioistuimen on sovellettava antaakseen tuomionsa”.[24] Tämä tulkinta on mahdollistanut sen, että koko tuomionantomenettelyä koskevat menettelykysymykset voidaan ottaa tutkittavaksi,

23 Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, uudelleenjulkaistu; Monitorul Oficial, nro 247, 10.4.2015, 248 §.

24 Tuomio 17.2.2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, 42 kohta).

mukaan luettuna kaikki kysymykset, jotka liittyvät oikeudenkäyntikuluista vastaamiseen tai todisteiden vastaanottamiseen.[25] Lisäksi unionin tuomioistuin on perinteisesti suhtautunut asiaan melko suurpiirteisesti, koska se ei ole erityisen tarkasti tutkinut, ovatko tällä tavoin esiin tuodut kysymykset aineellisesti lähellä pääasiaa.[26]

93. Toiseksi myös komission esittämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisumenettely tosin edellyttää, että kansallisessa tuomioistuimessa on todella *vireillä* riita-asia.[27] Tämä tarkoittaa, että jos oikeusriita on menettänyt kohteensa, jolloin esitetyt kysymykset ovat hypoteettisia tai niillä ei ole yhteyttä konkreettiseen oikeusriitaan, unionin tuomioistuimen on päätettävä, että lausunnon antaminen ennakkoratkaisupyynnöstä raukeaa.[28]

94. Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelle jätetyssä asiakirja-aineistossa mikään ei kuitenkaan osoita, että pääasiassa esitetty oikeudenkäyntiväite tai itse pääasia olisivat menettäneet kohteensa. Mistään ei saada vahvistusta sille, että Netejorun myöhempi lainmukainen nimittäminen päätarkastajan virkaan olisi vaikuttanut hänen ennen tätä nimitystä hoitamiensa edustustoimien pätevyyteen.

95. Vaikka komission apua asiaan mahdollisesti sovellettavien kansallisten säännösten määrittämisessä onkin syytä arvostaa, unionin tuomioistuimen asiana ei ole tulkita näitä säännöksiä. Lisäksi ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kansallinen tuomioistuin katsoo, että se on velvollinen lausumaan kantajan esittämästä prosessiväitteestä ja että sen on arvioitava tuomioistuinten tarkastusyksikön edustamisen laillisuus *sinä ajankohtana, jona vastine jätettiin*.[29] Tästä näkökulmasta, jonka paikkansapitävyyden tarkastaminen on yksinomaan kansallisten tuomioistuinten asia, se, että tietty henkilö nimitettiin samaan virkaan *kyseisen ajankohdan jälkeen*, ei välttämättä korjaa aiempaa edustusvallan puuttumista.

96. Edellä esitetyn perusteella katson, että asiassa C-83/19 esitetyt ennakkoratkaisukysymykset on otettava tutkittaviksi.

2. Asiat C-127/19 ja C-355/19

97. Asiassa C-127/19 Romanian hallitus väitti kirjallisissa huomautuksissaan, että ensimmäisellä, toisella ja kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellä, jotka koskevat yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen oikeudellista luonnetta ja vaikutuksia, ei ole yhteyttä pääasian kohteeseen. Samoin ylin tuomarineuvosto väitti vastustaakseen yleisesti kaikkien asiassa C-127/19 esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamista, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset eivät koske unionin oikeuden tulkintaa, vaan niissä pyydetään unionin tuomioistuinta soveltamaan käsiteltävään asiaan unionin oikeutta ja haetaan sen neuvoa-antavaa lausuntoa kansallisista säännöksistä. Istunnossa ylin tuomarineuvosto lisäsi, ettei kysymyksillä ole merkitystä pääasian kohteen kannalta, sillä pääasia koskee ylimmän tuomarineuvoston tekemien

25 Ibid., 35–45 kohta. Ks. tilanteista, joissa muun muassa oikeudenkäyntikuluista vastaamiseen liittyvät kysymykset voidaan ottaa tutkittavaksi, myös ratkaisuehdotukseni Pegaso ja Sistemi di Sicurezza (C-521/18, EU:C:2020:306, 58 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

26 Ks. äskettäin esim. tuomio 1.10.2019, Blaise ym. (C-616/17, EU:C:2019:800, 31–39 kohta), jossa kansallisessa menettelyssä, jonka johdosta ennakkoratkaisupyyntö esitettiin, oli aineellisesti kysymys rikosoikeudellisesta menettelystä, joka koski toisen omaisuuden tahallista vahingoittamista. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin arvioi useita jokseenkin monitahoisia kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414/ETY kumoamisesta 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1107/2009 pätevyyteen ja glyfosaatin hyväksyntään liittyviä kysymyksiä, joiden niin ikään voitaisiin katsoa olevan aineellisesti etäällä kansallisen tuomioistuimen ratkaistaviksi saatetuista varsinaisista riitakysymyksistä.

27 Ks. esim. tuomio 19.6.2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, 31 kohta).

28 Ks. esim. määräys 10.1.2019, Mahmood ym. (C-169/18, EU:C:2019:5, 25 ja 26 kohta); määräys 2.5.2019, Faggiano (C-524/16, ei julkaistu, EU:C:2019:399, 23 ja 24 kohta) ja määräys 1.10.2019, YX (Tuomion lähettäminen sille jäsenvaltiolle, jonka kansalainen vankeusrangaistukseen tuomittu henkilö on) (C-495/18, EU:C:2019:808, 23–26 kohta).

29 Kansallinen tuomioistuin selittää, että Romanian siviiliprosessilain 208 §:n 2 momentissa säädetään, että ”jos vastinetta ei jätetä laissa säädetyssä määräajassa, vastaaja menettää oikeutensa esittää todisteita ja väitteitä, lukuun ottamatta oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluvia (ordre public) väitteitä, ellei laissa toisin säädetä”.

kahden hallinnollisen toimen laillisuutta eikä lakia, jolla sisäinen tutkintaosasto perustettiin. Koska ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella ei ole toimivaltaa arvioida kansallista lainsäädäntöä, jota koskevan asian käsittely on vireillä Curtea Constituțională:ssa, ennakkoratkaisukysymykset on sen mielestä jätettävä tutkimatta.

98. Asiassa C-355/19 Romanian hallitus väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole osoittanut, että ensimmäinen, toinen ja neljäs ennakkoratkaisukysymys ovat merkityksellisiä pääasian ratkaisun kannalta.

99. Asia C-127/19 koskee ylimmän tuomarineuvoston täysistunnon 19.9.2018 tekemien päätösten nro 910 ja nro 911 kumoamista. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että kyseiset päätökset tehtiin lailla nro 207/2018 säädettyjen muutosten täytäntöön panemiseksi ja että niillä pyritään siten helpottamaan sisäisen tutkintaosaston toimintaa. Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo tarpeelliseksi pyytää selventämään yhteistyö- ja seurantajärjestelmän, SEU 2 artiklan 4 artiklan 3 kohdan ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan tulkintaa, jotta se voi ratkaista, onko sisäisen tutkintaosaston perustaminen lailla nro 207/2018 yhteensopivaa näiden oikeussääntöjen kanssa. Kyseinen laki on niiden toimien oikeusperusta, joiden kumoamista pääasiassa vaaditaan.

100. Nämä selitykset osoittavat, että pääasiassa kyseessä olevien toimien ja sisäisen tutkintaosaston perustamisesta annetun lain nro 207/2018 välillä on selvä toiminnallinen yhteys. Se, että sisäisen tutkintaosaston perustaminen todetaan yhteensopimattomaksi unionin oikeuden kanssa, vaikuttaa väistämättä pääasian kohteena olevien hallinnollisten toimien arviointiin. Yksinkertaistettuna on niin, että jos oikeusperusta on yhteensopimaton, niin ovat myös sen täytäntöön panemiseksi tehdyt myöhemmät toimetkin.

101. Tämä osoittaa mielestäni selvästi, kuinka merkityksellisiä asiassa C-127/19 esitetyt ennakkoratkaisukysymykset ovat kansallisessa tuomioistuimessa pääasiassa vireillä olevan kumoamiskanteen ratkaisemisen kannalta. Käsiteltävässä asiassa esitetyt oikeudenkäyntiväitteet on siten hylättävä.

102. Samoin asia C-355/19 koskee sellaisen hallinnollisen toimen kumoamista, joka tehtiin lailla nro 207/2018 säädettyjen muutosten täytäntöön panemiseksi ja sisäisen tutkintaosaston toiminnan mahdollistamiseksi. Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmän, SEU 2 artiklan 4 artiklan 3 kohdan, SEU 19 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan tulkintaa on tarpeen selventää, jotta se voi ratkaista, onko sisäisen tutkintaosaston perustaminen lailla nro 207/2018, joka siis on perustana toimille, joiden kumoamista pääasiassa vaaditaan, yhteensopivaa kyseisten oikeussääntöjen kanssa.

103. Nämä ennakkoratkaisukysymykset on otettava tutkittavaksi samoista syistä kuin ne, jotka esitettiin asiassa C-127/19: sama täytäntöönpanologiikka pätee niihinkin. Jos nimittäin perusta eli sisäisen tutkintaosaston perustaminen lailla nro 207/2018 todetaan yhteensopimattomaksi unionin oikeuden kanssa, sama kohtalo on pääasiassa kyseessä olevalla hallinnollisella toimella, joka tehtiin sen täytäntöön panemiseksi.

104. Näin ollen myös asiassa C-355/19 esitetty ensimmäinen, toinen ja neljäs ennakkoratkaisukysymys on otettava tutkittavaksi.

3. Asiat C-195/19 ja C-291/19

105. Romanian hallitus väitti kirjallisissa huomautuksissaan, että asiassa C-195/19 esitetty ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys ja asiassa C-291/19 esitetty ensimmäinen, toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta. Kyseisen hallituksen mukaan nämä kysymykset, jotka koskevat yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä tehdyn päätöksen ja komission kertomusten oikeudellista luonnetta, eivät ole merkityksellisiä mainittujen pääasioiden ratkaisun kannalta.

106. Asia C-195/19 koskee vireillä olevaa asiaa, jossa on kyse tuomarin rikosoikeudellisesta vastuusta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että jos valitus hyväksytään, sekä asiaa hoitamaan määrätty syyttäjä että häntä valvova ylempi syyttäjä ovat saman erikoistuneen sisäisen tutkintaosaston jäseniä. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo olevansa velvollinen tutkimaan, onko unionin oikeus esteenä sisäisen tutkintaosaston perustamisesta annetulle kansalliselle lainsäädännölle. Tästä syystä se haluaa selvittää kyseisen kansallisen lainsäädännön yhteensopivuuden yhteistyö- ja seurantajärjestelmän ja asiassa C-195/19 esitetyssä toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä myös SEU 2 artiklan kanssa. Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että jos unionin oikeuden katsottaisiin olevan esteenä sisäisen tutkintaosaston perustamisesta annetulle kansalliselle lainsäädännölle, se joutuisi toteamaan kaikki sisäisen tutkintaosaston pääasiassa tekemät menettelylliset toimet pätemättömiksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on otettava unionin tuomioistuimen antama vastaus huomioon myös toimivaltaisen syyttäjänviraston jaoston nimeämisessä siinä tapauksessa, että valitus hyväksytään.

107. Nämä perustelut osoittavat selvästi, että asiassa C-195/19 esitetty ensimmäinen ja, siltä osin kuin se koskee SEU 2 artiklaa, toinen ennakkoratkaisukysymys ovat merkityksellisiä pääasian ratkaisun kannalta.

108. Asiassa C-291/19 esitettyjen ensimmäisen, toisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisesta on todettava, että kansallinen tuomioistuin on perustellut ennakkoratkaisukysymystensä merkityksellisyyttä kyseisen asian ratkaisun kannalta sillä, että pääasian oikeudenkäynnin jatkaminen edellyttää sisäisen tutkintaosaston syyttäjien osallistumista siihen. Sen vuoksi on tarpeen määrittää, onko unionin oikeus esteenä sisäisen tutkintaosaston perustamisesta annetulle kansalliselle lainsäädännölle. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että valittajan valitus on perusteltu, sen on siirrettävä asia sisäiselle tutkintaosastolle rikosoikeudellista menettelyä varten.

109. Näiden selvennysten valossa ja samoista syistä kuin edellä selitin asiassa C-195/19 esitetyn ensimmäisen ja osittain toisenkin ennakkoratkaisukysymyksen kohdalla katson, että myös asiassa C-291/19 esitetty ensimmäinen, toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys on otettava tutkittavaksi.

110. Olen kuitenkin Romanian hallituksen kanssa samaa mieltä siitä, että asiassa C-195/19 esitetty toinen ennakkoratkaisukysymys, siltä osin kuin se viittaa SEU 9 artiklaan ja SEUT 67 artiklan 1 kohtaan, samoin kuin kolmas ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta. Asiassa C-195/19 esitetystä kolmannesta ennakkoratkaisukysymyksestä Romanian hallitus väitti, että kysymys, jolla halutaan selvittää, onko unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla Curtea Constituțională voi sivuuttaa kyseisen periaatteen ratkaisuilla, joihin ei voida hakea muutosta, on luonteeltaan teoreettinen ja yleinen, eikä sillä siten ole mitään yhteyttä pääasian kohteeseen.

111. Siltä osin kuin on kyse asiassa C-195/19 esitetystä toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä, ennakkoratkaisupyynnössä ei esitetä mitään syitä, jotka osoittaisivat, mikä merkitys SEU 9 artiklalla (jossa vahvistetaan unionin kansalaisten yhdenvertaisuuden periaate) ja SEUT 67 artiklan 1 kohdalla (jossa todetaan, että unioni on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue) voi olla käsiteltävän asian kannalta. Näin ollen kyseinen ennakkoratkaisukysymys ei, siltä osin kuin siinä vedotaan kyseisiin oikeussääntöihin, täytä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan vaatimuksia. Vakiintuneen

oikeuskäytännön mukaan on nimittäin välttämätöntä, että kansallinen tuomioistuin antaa edes vähäisen selostuksen niistä syistä, joiden perusteella se on valinnut ne unionin oikeuden säännökset ja määräykset, joiden tulkintaa se pyytää, ja siitä, miten nämä säännökset ja määräykset ja sen käsiteltävänä olevassa asiassa sovellettava kansallinen lainsäädäntö liittyvät toisiinsa. [30]

112. Asiassa C-195/19 esitetyssä kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä on nähdäkseni sama vika ja yksi lisäongelma. Ensinnäkään tämä ennakkoratkaisukysymys, kuten Romanian hallitus aivan oikein huomauttaa, ei läheskään täytä työjärjestyksen 94 artiklan vaatimuksia. Siinä lähinnä tiedustellaan, onko unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka perusteella Curtea Constituțională voi tosiasiallisesti sivuuttaa kyseisen periaatteen ratkaisuilla, joihin ei voida hakea muutosta. Ennakkoratkaisupyynnössä ei kuitenkaan missään kohden mainita, mitkä säännökset täsmälleen ovat kyseessä ja miksi ne ovat ongelmallisia. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ainoastaan esittänyt joitakin otteita Curtea Constituțională tuomioista, joissa tämä ottaa kantaa yhteistyö- ja seurantajärjestelmään eri asioissa, selittämättä ollenkaan niiden taustaa tai mainitsematta, koskevatko kyseiset tuomiot mitään pääasiassa kyseessä olevista kansallisista säännöksistä.

113. Toiseksi kyseiseen ennakkoratkaisukysymykseen, sellaisena kuin se on nyt muotoiltu, sisältyy implisiittinen (ja vähemmän imarteleva) arvio Curtea Constituționalăn oikeuskäytännöstä, ja siinä pyydetään unionin tuomioistuinta vahvistamaan kyseisen oikeuskäytännön tietty tulkinta, kun oikeuskäytäntö on annettu useissa toisiinsa liittymättömissä menettelyissä, joista vielä annetaan hyvin vähän (ja valikoivasti) tietoja, jolloin kyseenalaistetaan ylemmän asteen kansallisen tuomioistuimen institutionaalinen arvovalta. Tämä ei kuitenkaan ole unionin tuomioistuimen tehtävä ennakkoratkaisumenettelyssä. [31]

114. Näin ollen katson, että asiassa C-195/19 esitetty toinen ennakkoratkaisukysymys, siltä osin kuin siinä viitataan SEU 9 artiklaan ja SEUT 67 artiklan 1 kohtaan, ja kolmas ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta.

4. Tutkittavaksi ottamista koskeva välipäätelmä

115. Katson, että asiassa C-195/19 esitetty toinen ennakkoratkaisukysymys, siltä osin kuin siinä viitataan SEU 9 artiklaan ja SEUT 67 artiklan 1 kohtaan, ja kolmas ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta. Loput nyt käsiteltävissä viidessä asiassa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset on mielestäni otettava tutkittavaksi.

116. Selvyyden vuoksi ryhmittelen käsiteltävissä asioissa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset uudelleen sovellettavaa lainsäädäntöä koskeviksi kysymyksiksi, ja kun ne on selvitetty, ne tarjoavat kehyksen käsiteltävissä asioissa esiin tulleiden kahden asiakysymyksen arvioinnille.

30 Ks. esim. tuomio 10.3.2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, 115 kohta) ja määräys 12.5.2016, Security Service ym. (C-692/15–C-694/15, EU:C:2016:344, 20 kohta).

31 Ks. vastaavasti ratkaisuehdotukseni Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340, 36 ja 50 kohta), jossa kansallinen tuomioistuin oli muotoillut ennakkoratkaisukysymyksensä samaan tapaan.

117. Ensinnäkin ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet ovat käsiteltävissä asioissa esittäneet kysymyksiä suhteessa useisiin unionin oikeuden toimiin. Yhtäältä kysymykset koskevat yhteistyö- ja seurantajärjestelmän luonnetta, oikeudellista arvoa ja vaikutuksia [32] ja sitä, kuuluvatko riidanalaiset kansalliset säännökset kyseisen järjestelmän soveltamisalaan. [33] Toisaalta kysymyksissä tiedustellaan perusoikeuskirjan 47 artiklan ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan, SEU 2 artiklan ja SEU 4 artiklan 3 kohdan tulkintaa. [34]

118. Toiseksi ne kysymykset, jotka koskevat asianmukaista lainsäädännöllistä analyysikehystä, esitetään sellaisen unionin oikeuden tulkinnan saamiseksi, jonka perusteella kansalliset tuomioistuimet voisivat arvioida tuomioistuinten tarkastusyksikön johdon väliaikaista nimittämistä [35] ja sisäisen tutkintaosaston perustamista [36] koskevien kansallisten säännösten yhteensoveltuvuutta mainittujen unionin oikeussääntöjen kanssa.

119. Ratkaisuehdotukseni loppuosassa tarkastelen aluksi asiaa koskevia unionin oikeussääntöjä (yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös, perusoikeuskirjan 47 artikla, SEU 2 artikla ja SEU 19 artiklan 1 kohta) ja niissä vahvistettuja arviointiperusteita nyt käsiteltävien asioiden kannalta (B). Sen jälkeen sovellan kyseisistä oikeussäännöistä johtuvia vaatimuksia riidanalaisten kansallisten säännösten asiayhteydessä auttaakseni ennakkoratkaisua pyytäneitä tuomioistuimia niiden käsiteltäväksi saatettujen asiakysymysten ratkaisemisessa (C).

B Asiaa koskevat unionin oikeussäännöt ja arviointiperusteet

1. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmä

120. Kaikissa tässä ratkaisuehdotuksessa käsitellyissä ennakkoratkaisupyynnöissä on tuotu esiin useita kysymyksiä, jotka koskevat yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen ja sen perusteella annettujen kertomusten luonnetta, oikeudellista arvoa ja vaikutuksia.

121. Ensinnäkin: ovatko yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös ja sen perusteella annetut komission kertomukset SEUT 267 artiklassa tarkoitettuja unionin toimielinten toimia ja voiko unionin tuomioistuin tulkita niitä? [37] Toiseksi: kuuluvatko yhteistyö- ja seurantajärjestelmän sisältö, luonne ja kesto liittymissopimuksen soveltamisalaan? [38] Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet haluavat selvittää, ovatko yhteistyö- ja seurantajärjestelmässä [39] ja yhteistyö- ja seurantajärjestelmän yhteydessä annetuissa komission kertomuksissa vahvistetut edellytykset sitovia. [40] Neljänneksi tiedustellaan myös, onko SEU 2 artiklaa, luettuna yhdessä SEU 4 artiklan 3 kohdan kanssa, tulkittava

32 Asioissa C-83/19, C-127/19, C-291/19 ja C-355/19 esitetty ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys ja asiassa C-195/19 esitetty ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys.

33 Juuri tämän ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet mielestäni haluavat selvittää asiassa C-83/19 esittämällään neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellä ja asioissa C-127/19, C-291/19 ja C-355/19 esittämällään kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellä. Ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet lähinnä tiedustelevat, onko jäsenvaltio velvollinen noudattamaan SEU 2 artiklan oikeusvaltioperiaatteen mukaisia edellytyksiä ja onko näitä edellytyksiä, jotka vahvistetaan myös yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevassa päätöksessä ja yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annetuissa kertomuksissa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä nyt kyseessä oleville kansallisille toimenpiteille. Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 121 ja 173 kohta.

34 Asiassa C-83/19 esitetty kolmas ennakkoratkaisukysymys; asiassa C-127/19 esitetty neljäs ja viides ennakkoratkaisukysymys; asiassa C-195/19 esitetty toinen ennakkoratkaisukysymys siltä osin kuin se koskee SEU 2 artiklaa, asiassa C-291/19 esitetty neljäs ja viides ennakkoratkaisukysymys ja asiassa C-355/19 esitetty neljäs ennakkoratkaisukysymys.

35 Asiassa C-83/19 esitetty kolmas ennakkoratkaisukysymys.

36 Asioissa C-127/19 ja C-291/19 esitetty neljäs ja viides ennakkoratkaisukysymys; asiassa C-195/19 esitetty toinen ennakkoratkaisukysymys ja asiassa C-355/19 esitetty neljäs ennakkoratkaisukysymys.

37 Asioissa C-83/19, C-127/19, C-291/19 ja C-355/19 esitetty ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys.

38 Asioissa C-83/19, C-127/19 ja C-355/19 esitetyn toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen osa.

39 Asiassa C-195/19 esitetty ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys.

40 Asioissa C-83/19, C-127/19 ja C-355/19 esitetyn toisen ennakkoratkaisukysymyksen toinen osa, asiassa C-195/19 esitetty ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys ja asiassa C-291/19 esitetty toinen ennakkoratkaisukysymys.

siten, että Romanian velvollisuus noudattaa yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevissa kertomuksissa määriteltyjä vaatimuksia sisältyy sen velvollisuuteen noudattaa oikeusvaltioperiaatetta,[41] ja koskeeko kyseinen velvollisuus tuomioistuinten tarkastusyksikön johdon väliaikaista nimittämistä[42] ja sisäisen tutkintaosaston perustamista.[43]

122. Käsittelen kaikkia näitä kysymyksiä yksi kerrallaan seuraavasti. Ensinnäkin vahvistan, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös ja komission sen perusteella antamat kertomukset todellakin ovat Euroopan unionin toimia (a). Toiseksi selvitän, onko liittymissopimus asianmukainen oikeusperusta yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen tekemiselle (b). Kolmanneksi käsittelen yhteistyö- ja seurantajärjestelmän ja sen puitteissa annettujen komission kertomusten oikeudellista arvoa ja vaikutuksia (c). Neljänneksi päätän ratkaisuehdotukseni tämän osan tutkimalla, kuuluvatko käsiteltävissä asioissa kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet yhteistyö- ja seurantajärjestelmän soveltamisalaan (d).

a) Ovatko yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös ja yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annetut kertomukset Euroopan unionin toimia?

123. Kaikki tästä kysymyksestä huomautuksia esittäneet osapuolet[44] ylintä tuomarineuvostoa lukuun ottamatta ovat yhtä mieltä siitä, että siihen on vastattava myöntävästi. Ylin tuomarineuvosto väitti kirjallisissa huomautuksissaan, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös oli komission yhteistyöväline eikä mikään lainsäädäntötoimi, joka voisi SEUT 267 artiklan nojalla kuulua unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Istunnossa kyseinen elin kuitenkin totesi, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös on sitova toimi, vaikka siihen sisältyvät suositukset eivät olekaan sitovia.

124. Riippumatta siitä kysymyksestä, ovatko yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös ja sen perusteella annetut kertomukset mahdollisesti sitovia, ei nähdäkseni ole epäilystäkään, että molemmat ovat unionin oikeuden toimia ja että unionin tuomioistuimella on toimivalta tulkita niitä SEUT 267 artiklan mukaisessa ennakkoratkaisumenettelyssä.

125. Ensinnäkin yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös on SEUT 288 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu päätös. Komissio on tehnyt sen liittymisasiakirjan 37 ja 38 artiklan perusteella. En näe, miten sitä ei näin ollen voitaisi pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna unionin toimielimen toimena.

126. Toiseksi sama pätee komission yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen perusteella antamiin kertomuksiin. Jos ei oteta huomioon niiden (muuta kuin) -sitovaa luonnetta, joka on kokonaan eri kysymys, SEUT 267 artiklassa annetaan unionin tuomioistuimelle toimivalta antaa ennakkoratkaisu *unionin toimielinten kaikkien toimien* pätevyydestä ja tulkinnasta *ilman poikkeuksia*.[45] Unionin tuomioistuimen toimivalta ei siten rajoitu pelkästään toimiin, joilla on sitova vaikutus,[46] minkä vahvistaa se, että unionin tuomioistuin on useissa tilanteissa ottanut kantaa suositusten tai muiden epätyypillisten soft law -toimien tulkintaan.[47]

41 Asioissa C-127/19 ja C-291/19 esitetty kolmas ennakkoratkaisukysymys.

42 Asiassa C-83/19 esitetty neljäs ennakkoratkaisukysymys.

43 Asiassa C-355/19 esitetty kolmas ennakkoratkaisukysymys.

44 Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor, Asociația Forumul Judecătorilor din România, yleinen syyttäjä, komissio ja Belgian, Alankomaiden, Romanian ja Ruotsin hallitukset.

45 Ks. esim. tuomio 13.12.1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, 8 kohta) ja tuomio 13.6.2017, Florescu ym. (C-258/14, EU:C:2017:448, 30 kohta).

46 Tuomio 27.10.2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Esim. tuomio 13.12.1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, 9 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), joka on vahvistettu äskettäin 20.2.2018 annetulla tuomiolla Belgia v. komissio (C-16/16 P, EU:C:2018:79, 44 kohta).

127. Näin ollen asioissa C-83/19, C-127/19, C-291/19 ja C-355/19 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen olisi vastattava siten, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös ja komission sen perusteella antamat kertomukset ovat SEUT 267 artiklassa tarkoitettuja unionin toimielinten toimia ja että unionin tuomioistuin voi siten tulkita niitä kyseisen määräyksen nojalla.

b) Onko liittymissopimus asianmukainen oikeusperusta?

128. Useissa ennakkoratkaisukysymyksissä tiedustellaan, kuuluvatko yhteistyö- ja seurantajärjestelmän ”sisältö, luonne ja ajallinen kesto” liittymissopimuksen soveltamisalaan.[48] Mielestäni näissä kysymyksissä pyydetään lähinnä selventämään, onko yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös, sen luonteisena, laajuisena ja muotoisena kuin se nykyisin on, voinut pätevästi perustua liittymissopimukseen. Näin muotoiltuna tulkintakysymys on jo melko lähellä unionin oikeuden toimen pätevyyden peiteltyä kyseenalaistamista.[49]

129. Tämän ennakkoratkaisumenettelyn kuluessa esitettyjen väitteiden perusteella en näe mitään syytä, miksi nykyistä yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevaa päätöstä ei olisi voitu tehdä liittymissopimuksen ja Romanian ja Bulgarian liittymisasiakirjan perusteella. Tämä koskee niin sen muodollista oikeusperustaa (1) kuin sen sisältöä ja tavoitteita (2) ja sen kestoakin (3).

1) Muodollinen oikeusperusta

130. Siltä osin kuin on kyse sen *muodollisesta oikeusperustasta*, yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös tehtiin suojatoimenpiteenä liittymisasiakirjan 37 ja 38 artiklan perusteella. Liittymissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan unionin toimielimet voivat ennen kyseisten jäsenvaltioiden liittymistä toteuttaa muun muassa liittymisasiakirjan 37 ja 38 artiklan mukaiset toimenpiteet. Näiden suojalausekkeiksi nimitettyjen määräysten mukaan kyseiset toimenpiteet tulevat voimaan vain edellyttäen, että liittymissopimus tulee voimaan, ja vasta liittymissopimuksen voimaantulopäivänä. Liittymissopimuksen 2 artiklan 2 kohdassa määrätään, että kyseisen asiakirjan määräykset ovat erottamaton osa kyseistä sopimusta.

2) Sisältö ja tavoitteet

131. Niiden toimenpiteiden sisällöstä, joita liittymisasiakirjan 37 ja 38 artiklan perusteella voidaan toteuttaa, on todettava, että kyseisissä määräyksissä annetaan komissiolle toimivalta toteuttaa jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan ”asiaankuuluvia toimenpiteitä” kahdessa tilanteessa.

132. Ensinnäkin 37 artiklaa eli sisämarkkinoiden suojalauseketta voidaan soveltaa, jos Romania ei pane täytäntöön liittymisneuvottelujen yhteydessä antamiaan sitoumuksia aiheuttaen näin vakavaa häiriötä sisämarkkinoiden toiminnalle tai välittömän riskin tällaisen häiriön syntymisestä. Toiseksi 38 artiklaa voidaan soveltaa, jos vastavuoroiseen tunnustamiseen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla liittyvien yhteistyövälineiden ja päätösten saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä, niiden täytäntöönpanossa tai soveltamisessa on vakavia puutteita tai välitön riski tällaisten puutteiden syntymisestä.[50]

48 Asioissa C-83/19, C-127/19 ja C-355/19 esitetyn toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen osa.

49 Jos unionin tuomioistuin ei hyväksy asioissa C-83/19, C-127/19 ja C-355/19 esitetyn toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisen virkkeen tällaista tulkintaa, toisena vaihtoehtona on muotoilla kysymys uudelleen siten, että siinä tiedustellaan ainoastaan, ovatko yhteistyö- ja seurantajärjestelmässä ja sen perusteella annetuissa kertomuksissa asetetut vaatimukset Romaniaa sitovia. Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisukysymysten tarkoitus, tämä näyttää itse asiassa olevan ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten ensisijainen huolenaihe.

50 Molemmat määräykset esitettiin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 7 ja 8 kohdassa.

133. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen tavoitteiden ja sisällön tarkastelu osoittaa, että se voidaan helposti jaotella liittymisasiakirjan 37 ja 38 artiklassa mainittujen eri toimenpidetyyppien mukaan.

134. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen *tavoitteista* on todettava, että sen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa viitataan puutteisiin, jotka oikeuttavat turvautumaan liittymisasiakirjan 37 ja 38 artiklassa tarkoitettuihin suojatoimenpiteisiin. Kyseisestä perustelukappaleesta ilmenee, että vaikka komissio pani 26.9.2006 antamassaan kertomuksessa [51] merkille suuren työn, jonka Romania oli tehnyt jäsenyysvalmistelujensa loppuun saattamiseksi, se toi myös esiin ”vielä jäljellä olevat ongelmakohdat”, jotka koskivat erityisesti oikeuslaitoksen ja lainvalvontaviranomaisten vastuunalaisuutta ja tehokkuutta. Niitä oli vielä parannettava sen varmistamiseksi, että Romanialla ”on riittävät valmiudet toteuttaa ja soveltaa sisämarkkinoiden sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseksi hyväksyttyjä toimenpiteitä”. Muistutettuaan johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa, että liittymisasiakirjan 37 ja 38 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä voidaan toteuttaa, jos on olemassa ”välittömiä riskejä”, komissio totesi, että tällaisia riskejä oli olemassa. Johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa selitetään näin ollen, että koska oikeuslaitoksen ja lainvalvontaelinten vastuunalaisuuden ja tehokkuuden alalla oli vielä ongelmia, oli perusteltua perustaa yhteistyö- ja seurantajärjestelmä, jolla arvioidaan Romanian edistymistä tiettyjen arviointiperusteiden täyttämisessä oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan alalla.

135. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmän perustamisen syynä oli siis se, että sisämarkkinoiden toimintaan ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen kohdistui välittömiä riskejä oikeuslaitoksessa ja korruption torjunnassa Romaniassa todettujen puutteiden vuoksi. Tämä vaikuttaa täysin liittymisasiakirjan 37 ja 38 artiklan mukaiselta tavoitteelta.

136. Toiseksi kyseisten määräysten perusteella toteutettavien toimenpiteiden *sisällöstä* voidaan todeta, että sekä liittymisasiakirjan 37 artiklan että sen 38 artiklan sanamuodosta ilmenee, että ilmaus ”toimenpiteet” on riittävän laaja sisältääkseen yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen kaltaiset toimet. Kumpaankaan määräykseen ei sisälly tyhjentävää luetteloa siitä, minkälaisia toimenpiteitä niiden perusteella voidaan toteuttaa. Ainoa nimenomaisesti mainittu toimenpide on vastavuoroisen tunnustamisen keskeyttäminen liittymisasiakirjan 38 artiklan nojalla. Liittymisasiakirjan 37 ja 38 artiklassa yksinkertaisesti asetetaan negatiivisia rajoituksia, joita toimenpiteissä on noudatettava – toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, eivätkä ne saa olla syrjiviä.

137. Jos sekä liittymisasiakirjan 37 artiklaa että sen 38 artiklaa voidaan oikeutetusti käyttää (viime kädessä) vastavuoroisen tunnustamisen tai joidenkin sisämarkkinoiden toimintojen keskeyttämiseen ja jos kumpaankaan ei sisälly tyhjentävää luetteloa siitä, minkä tyyppisiä toimenpiteitä niiden perusteella voidaan toteuttaa, silloin ei ole olemassa vain yhtä mahdollista toimenpidettä vaan pikemminkin monia mahdollisia toimenpiteitä. Toisin sanoen: jos ne on mahdollista keskeyttää, silloin on a fortiori oltava myös mahdollista kyseisessä määräyksessä nimenomaisesti mainitun suhteellisuusperiaatteen nojalla toteuttaa yhteistyö- ja seurantajärjestelmän kaltaisia huomattavasti keveämpiä ja siinä mielessä paljon oikeasuhteisempia toimenpiteitä. Se, että 37 ja 38 artiklan täytäntöön panemiseksi voidaan toteuttaa lisätoimenpiteitä ja rajoittavampia toimenpiteitä, ei vaikuta siihen, että samojen määräysten perusteella voidaan toteuttaa myös vähemmän rajoittavia yhteistyö- ja seurantatoimenpiteitä suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

51 Komission tiedonanto – Seurantakertomus Bulgarian ja Romanian valmiudesta EU:n jäsenyyteen (KOM(2006) 549 lopullinen). Tässä kertomuksessa suunniteltiin jo yhteistyö- ja seurantajärjestelmän perustamista.

3) Yhteistyö- ja seurantajärjestelmän kesto

138. Liittymisasiakirjan 37 ja 38 artikla sisältävät kumpikin samat ajalliset rajoitukset. Ensinnäkin kummassakin määräyksessä mainitaan, että toimenpiteitä voidaan lähtökohtaisesti toteuttaa kolmannen liittymistä seuraavan vuoden loppuun asti. Kummassakin kuitenkin määrätään, i) että suojalausekkeisiin voidaan vedota seurannassa ilmenneiden seikkojen perusteella jopa *ennen liittymistä* ja että toteutetut toimenpiteet tulevat voimaan jo liittymispäivänä, jollei niissä säädetä myöhemmästä ajankohdasta, ja ii) että niitä voidaan kuitenkin soveltaa kolmen vuoden määräajan jälkeen niin kauan kuin puutteita ei ole korjattu. Siitä huolimatta, että toimenpiteitä on mahdollista jatkaa määräämättömän ajan, sekä liittymisasiakirjan 37 artiklassa ja että sen 38 artiklassa mainitaan nimenomaisesti, iii) että toimenpiteitä ei saa pitää voimassa kauempaa kuin on ehdottomasti tarpeen, ja ne on joka tapauksessa poistettava, kun asianomainen sitoumus pannaan täytäntöön.

139. Tämän ennakkoratkaisumenettelyn aikana ei ole esitetty ainuttakaan argumenttia, jonka mukaan yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös ei ole näiden vaatimusten mukainen. Ensinnäkin se tehtiin 13.12.2006 eli useita päiviä ennen liittymistä ja 26.9.2006 annetussa kertomuksessa esitettyjen päätelmien perusteella, kuten yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ilmenee (i). Toiseksi toimenpiteitä on jatkettu kauemmin kuin kolmannen liittymistä seuraavan vuoden loppuun asti sillä perusteella, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen tekemiseen johtaneet puutteet ovat edelleen olleet olemassa (ii). Kolmanneksi johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa huomautetaan, että päätös on kumottava, kun kaikki arviointiperusteet on täytetty tyydyttävällä tavalla. Tältä osin on syytä panna merkille, että vuoden 2017 kertomuksessa valmistauduttiin jo yhteistyö- ja seurantajärjestelmän lakkauttamiseen ja että tästä luovuttiin vasta 13.11.2018 annetussa kertomuksessa, johon nyt käsiteltävät asiat liittyvät, esitettyjen kielteisten päätelmien jälkeen (iii).

140. Mielestäni tämän aiheen tarkastelu on syytä päättää tähän. Sen taustalla piilee tietenkin syvällisempi oikeasuhteisuutta koskeva kysymys, joka aika ajoin nousee esiin argumenteissa siitä, onko tätä ainoastaan väliaikaiseksi tarkoitettua liittymisen jälkeistä järjestelmää asianmukaista ja/tai tarpeellista enää jatkaa, kun liittymisestä on kulunut jo 13 vuotta. Käsiteltävissä asioissa tämä kiusallinen kysymys voidaan kuitenkin huoletta sivuuttaa, koska yksikään osapuolista ei ole väittänyt, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen soveltamisen jatkamiselle asetetut aineelliset edellytykset, jotka kertasin kahdessa edellisessä kohdassa, eivät enää täyty.

4) Välipäätelmä

141. Asioissa C-83/19, C-127/19 ja C-355/19 esitetyn toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisen osan tarkastelussa ei ole tullut esiin mitään seikkoja, jotka voisivat kyseenalaistaa sen, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös, sellaisena kuin se on nykyisessä muodossaan, tehtiin pätevästi liittymissopimuksen perusteella ja että se voidaan pysyttää.

c) Yhteistyö- ja seurantajärjestelmän vaikutukset

142. Toinen ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten käsiteltävissä asioissa esittämä kysymys on, ovatko yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös (1) ja komission sen perusteella antamat kertomukset (2) Romaniaa sitovia.

1) Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen oikeusvaikutukset

143. Belgian ja Alankomaiden hallitukset ovat väittäneet, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös on kaikilta osiltaan sitova. Samoin Ruotsin hallitus väittää kirjallisissa huomautuksissaan ja Asociația Forumul Judecătorilor din România ja yleinen syyttäjä väittivät istunnossa, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös ja sen liitteessä mainitut arviointiperusteet ovat oikeudellisesti Romaniaa sitovia.

144. Romanian hallitus väitti kirjallisissa huomautuksissaan, että ainoa yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevassa päätöksessä Romanialle asetettu velvoite on velvollisuus antaa komissiolle määräajoin kertomus kunkin liitteessä mainitun arviointiperusteen osalta saavuttamastaan edistyksestä. Istunnossa kyseinen hallitus muutti kantaansa ja väitti, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen liitteessä olevilla arviointiperusteilla täsmennetään liittymissopimuksen ehtoja SEU 2 artiklassa ja SEU 19 artiklassa mainittujen arvojen ja periaatteiden mukaisesti.

145. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös on SEUT 288 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu päätös. Kuten kyseisessä määräyksessä vahvistetaan, päätökset ovat *kaikilta osiltaan sitovia adressaateilleen*. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen 4 artiklan mukaan se on osoitettu jäsenvaltioille. Kyseisen päätöksen tekemisen ajankohtana Romania ei ollut vielä jäsen, mutta tässä nimenomaisessa asiayhteydessä ennen liittymistä annettujen unionin toimien sitovuus johtuu (myös) liittymisasiakirjan 2 artiklasta: ”Alkuperäisten sopimusten määräykset sekä toimielinten ja Euroopan keskuspankin ennen liittymistä antamien säädösten säännökset ja määräykset sitovat Bulgariaa ja Romaniaa liittymispäivästä alkaen, ja niitä sovelletaan näissä valtioissa kyseisissä sopimuksissa ja tässä asiakirjassa määrätyin edellytyksin”.

146. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös on selvästikin sitova. Todellisuudessa kyse on pikemminkin siitä, *mitä* velvollisuuksia Romanialle tarkalleen ottaen asetetaan yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevassa päätöksessä.

147. Romanialle asetettu oikeudellinen velvoite käy yksiselitteisesti ilmi yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen 1 artiklasta: ”Romanian on annettava komissiolle kertomus vuosittain 31 päivään maaliskuuta mennessä – – kunkin liitteessä säädetyn arviointiperusteen osalta saavuttamastaan edistyksestä.” Romanialla on toisin sanoen *raportointivelvoite*.

148. Romanialle yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen 1 artiklan perusteella asetetut velvoitteet eivät suinkaan jää pelkkään vuosittaisten kertomusten antamiseen tiettyyn määräaikaan mennessä. 1 artiklassa asetettu velvoite ei koske pelkästään kertomuksen antamista vaan *kertomuksen antamista kunkin* yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen liitteessä säädetyn *arviointiperusteen osalta saavuttamastaan edistyksestä*. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen 1 artiklassa asetetaan siis myös *velvollisuus saavuttaa* päätöksen liitteessä säädetyissä arviointiperusteissa vahvistetut tavoitteet. Lisäksi 1 artiklan toisessa kohdassa, joka mukaan komissio voi milloin tahansa antaa teknistä apua eri toimintojen kautta tai kerätä ja vaihtaa tietoa arviointiperusteista sekä järjestää asiantuntijakäyntejä Romaniaan tässä tarkoituksessa, säädetään lisäksi, että Romanian viranomaisten on annettava tätä varten tarvittavaa tukea.

149. *Kertomuksen antaminen saavutetusta edistyksestä* edellyttää siis sitä, että tiettyjä toimenpiteitä kehitetään tiettyyn suuntaan. Tuskinpa olisi kyseisen säännöksen logiikan mukaista antaa mekaanisesti vuosittain kertomus, jossa vain todettaisiin asioiden pysyneen jokseenkin ennallaan. Tässä tilanteessa en panisi liikaa painoa perustelulle, joka nojautuu yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen liitteen sanamuotoon. Joissakin liitteen kieliversioissa nimittäin viitataan jokseenkin epämääräisesti

arviointiperusteisiin, jotka Romanian on *otettava huomioon [to be adressed]*.[52] Sitä vastoin useissa muissa kieliversioissa käytetyt sanamuodot viittaavat selvästi velvoitteeseen *täyttää*.[53]

150. Se, että velvollisuus saavuttaa vähitellen edistystä yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen liitteessä säädettyjen arviointiperusteiden osalta on luonteeltaan sitova, korostuu selvästi asemassa, joka yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevalla päätöksellä on liittymissopimuksesta johtuvien velvoitteiden *asiayhteydessä*. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös mahdollisti Romanian liittymisen huolimatta siitä, että Romaniassa oikeuslaitoksen uudistamisessa ja korruption torjunnassa todetut keskeiset puutteet herättivät edelleen vakavaa huolta. Näin ollen ei voi olla yllätys, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevaan päätökseen sisältyy Romanialle asetettu nimenomainen velvoite saavuttaa liitteessä säädetyissä arviointiperusteissa mainitut tavoitteet. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös ei suinkaan ole tarkoitettu pelkäksi suositukseksi, vaan se on tehty liittymisasiakirjan 27 ja 38 artiklan perusteella suojatoimenpiteenä, joka oli välttämätön liittymisen toteutumiseksi 1.1.2007 mennessä.

151. Yleisesti ottaen yhteistyö- ja seurantajärjestelmän arviointiperusteet liittyvät SEU 2 artiklassa vahvistettuun oikeusvaltiovaatimukseen, johon SEU 49 artiklassa viitataan yhtenä liittymisen edellytyksenä, ja täsmentävät sitä. SEU 49 artiklan mukaan Euroopan unionin jäsenyyttä voivat hakea ainoastaan valtiot, jotka kunnioittavat SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja ja sitoutuvat edistämään niitä. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen johdanto-osassa korostetaan oikeusvaltioperiaatteen keskeistä merkitystä unionille ja erityisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle sekä implisiittistä tarvetta siihen, että kaikilla jäsenvaltioilla on puolueeton, riippumaton ja tehokas oikeus- ja hallintojärjestelmä, jolla on muun muassa asianmukaiset voimavarat torjua korruptiota.[54]

152. Näissä olosuhteissa yhteistyö- ja seurantajärjestelmällä on ollut liittymisprosessissa ratkaiseva merkitys. Liittymistä edeltäneiden neuvottelujen aikana oikeuslaitoksen uudistaminen ja korruption torjunta aiheuttivat edelleen huolta, ja ne mainittiin nimenomaisesti liittymisasiakirjan liitteessä IX, jossa lueteltiin Romanian 14.12.2004 päättyneiden liittymisneuvottelujen yhteydessä antamat erityiset sitoumukset ja hyväksymät vaatimukset.[55] Liittymisasiakirjan 39 artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto olisi voinut lykätä jäsenyyttä vuodella, jos sitoumuksia ei olisi täytetty. Kuten Belgian hallitus huomautti, arviointiperusteet kuvastavat Romanian liittymisneuvotteluissa antamia sitoumuksia, kuten liittymisasiakirjan liitteessä IX on havainnollistettu. Näin ollen voidaan katsoa, kuten Tanskan hallitus väitti istunnossa, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmä oli keskeinen edellytys sille, että kaikki jäsenvaltiot allekirjoittivat liittymissopimuksen, kun muistetaan, että merkittäviä puutteita oli edelleen. Nämä puutteet, sellaisina kuin ne määriteltiin viimeisimmässä Romanian liittymisen valmistelusta annetussa komission kertomuksessa, olivat perusteena yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen tekemiselle.

153. Tässä historiallisessa ja lainsäädännöllisessä asiayhteydessä sellainen yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevasta päätöksestä annettu tulkinta, jonka mukaan sen liitteessä mainitut arviointiperusteet eivät ole Romaniaa sitovia, tarkoittaisi, että koko yhteistyö- ja seurantajärjestelmällä annetaan Romanialle täysi vapaus olla noudattamatta keskeisiä liittymisehtoja.

52 Esim. englanninkielinen versio samoin kuin tšekin-, latvian-, liettuan-, maltan-, hollannin- tai slovakinkieliset versiot.

53 Esim. bulgarian-, espanjan-, tanskan-, saksan-, viron-, ranskan-, italian-, unkarin-, puolan-, portugalin-, romanian-, sloveenin-, suomen- tai ruotsinkieliset versiot.

54 Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen johdanto-osan ensimmäinen, toinen ja kolmas perustelukappale.

55 Ks. erityisesti liittymisasiakirjan liitteessä IX oleva 3 ja 4 kohta. 3 kohta koskee oikeuslaitoksen uudistamista koskevan toimintasuunnitelman ja strategian hyväksymistä ja täytäntöönpanoa, oikeudenkäyttöä koskevien lakien täytäntöönpanotoimenpiteet mukaan luettuina. 4 kohta koskee korruption torjuntaa erityisesti ”varmistamalla, että lahjonnan vastainen lainsäädäntö pannaan tinkimättä täytäntöön ja että lahjonnan torjunnasta vastaava kansallinen syyttäjänvirasto on tosiasiallisesti riippumaton”.

154. Toinen yhteistyö- ja seurantajärjestelmän arviointiperusteissa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamisvelvoitteen sitovuutta tukeva seikka, kuten Ruotsin hallitus korostaa, on niiden saavuttamatta jättämisestä aiheutuvat merkittävät oikeudelliset seuraukset. Kuten yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, jos arviointiperusteita ei täytetä, komissio voi määrätä lisää liittymisasiakirjan 37 ja 38 artiklaan perustuvia suojatoimenpiteitä, joihin voi kuulua myös se, että vastavuoroinen tunnustaminen keskeytetään. Lisäksi oikeudelliset seuraukset, joita yhteistyö- ja seurantajärjestelmässä ilmenevästä mahdollisesta rikkomisesta saattaa aiheutua, eivät sinänsä estä mitenkään turvautumista tavanomaisiin täytäntöönpanon valvontavälineisiin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kautta, jos Romania ei täytä yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen mukaisia tavoitteitaan. [56]

155. Yhteenvetona totean, että mielestäni yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös on, vaikka siinä käytetään ilmaisuna arviointiperusteita, aineellisesti ja sisällöltään sitovaa unionin lainsäädäntöä. Liittymisen valmistelutilanteessa arviointiperusteiden määrittäminen voi sisältyä poliittisia ehtoihin, joilla liittymiseen johtavaa edistystä mitataan. Liittymisen jälkeisessä tilanteessa näistä arviointiperusteista tulee tietyllä sitovalla oikeudellisella välineellä eli päätöksellä annettuja oikeussääntöjä, joissa asetetaan nimenomaisia velvoitteita, joiden noudattamatta jättämisestä voi aiheutua oikeudellisia seurauksia. Noudattamatta jättämisen seuraukset voivat sen lisäksi, että mahdollinen rikkominen voidaan todeta ja siitä voidaan määrätä seuraamuksia myös unionin oikeudessa säädettyjen tavanomaisten menettelyjen kautta, vaikuttaa merkittävästi Romanian osallistumiseen sisämarkkinoille ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen.

156. Näiden velvoitteiden sisällöstä on todettava, että raportointivelvoitteen ohella niihin kuuluu selvästikin velvollisuus pyrkiä parhaansa mukaan täyttämään yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen liitteessä säädetyt arviointiperusteet.

2) Yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annettujen kertomusten oikeusvaikutukset

157. Ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet ovat tiedustelleet, ovatko yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen perusteella annetut komission kertomukset ja Venetsian komission ja GRECO:n suositukset oikeudellisesti sitovia.

158. Asociația Forumul Judecătorilor din România ja OL väittivät istunnossa, että komission kertomuksessa annetuilla suosituksilla, tarkasteltuina yhdessä yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen kanssa, on oikeudellisesti sitovia vaikutuksia. Samoin Romanian hallitus väitti istunnossa, että kertomukseen sisältyviä suosituksia ei niiden sui generis -luonteesta ja ei-sitovuudesta huolimatta voida sivuuttaa, vaan niitä on – SEU 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun vilpittömän yhteistyön velvoite huomioon ottaen – noudatettava, ja että niistä voi tulla sitovia siinä vaiheessa, kun Romania antaa lakeja ja hallinnollisia toimenpiteitä niillä aloilla, joita yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen liitteessä säädetyt arviointiperusteet koskevat.

159. Komissio ja yleinen syyttäjä ovat sitä vastoin väittäneet, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmän puitteissa annettujen komission kertomusten oikeudellinen luonne ei ole sama kuin SEUT 288 artiklan 5 kohdassa ja SEUT 292 artiklassa tarkoitettujen suositusten, vaan ne ovat pikemminkin yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen perusteella toteutettuja sui generis oikeudellisia toimia.

56 Jos jotakin voidaan *panna täytäntöön*, tämän jonkin on tietysti oltava sitova – ks. ratkaisuehdotukseni Belgia v. komissio (C-16/16 P, EU:C:2017:959, 120–122 kohta).

160. Näistä eri näkemyksistä ilmenee, että sen erityistehtävän yhteydessä, joka niillä on yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevalla päätöksellä käyttöön otetussa järjestelmässä, yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annetun kertomuksen suositukset ovat paljon ”perinteisiä” suosituksia painavampia. Kuten Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset huomauttavat, yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annetut kertomukset ovat arviointivälineitä. Kertomukset annetaan yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen 2 artiklan perusteella, ja kuten komissio huomauttaa, ne on osoitettu parlamentille ja neuvostolle. Kyseisen säännöksen mukaan ”komission on toimitettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle omat huomautuksensa ja päätelmänsä Romanian kertomuksesta”. Kertomukset tarjoavat siten metodologisen kehyksen, jonka puitteissa Romanian edistymistä voidaan arvioida. Kertomuksissa annettuihin suosituksiin sisältyvillä toimenpiteillä täsmennetään arviointiperusteita siten, että niiden avulla voidaan arvioida Romanian edistymistä, joka lopulta johtaa yhteistyö- ja seurantajärjestelmän lakkauttamiseen.

161. Kertomusten oikeusvaikutukset Romaniaan nähden perustuvat SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetusta vilpittömän yhteistyön periaatteesta johtuviin velvoitteisiin. Kertomukset muodostavat perustan sen arvioimiselle, noudattaako Romania velvoitteita, jotka sille kuuluvat yhteistyö- ja seurantajärjestelmän arviointiperusteisiin nähden. Kertomukset sisältävät erityisiä suosituksia, joilla ohjataan Romanian ponnisteluja. Kuten komissio korostaa, suosituksilla pyritään tukemaan Romanian ponnisteluja yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Koska arviointiperusteet ilmentävät liittymissopimuksen ehtoja ja koska yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös tehtiin kyseisen sopimuksen perusteella, Romanialla on yhteistyö- ja seurantajärjestelmän perusteella *korostettu yhteistyövelvollisuus*. Vilpitön yhteistyö ei siten rajoitu pelkkään edistymisen raportointiin, vaan siihen sisältyy velvollisuus ottaa suositukset huomioon annettaessa lakeja ja hallinnollisia määräyksiä aloilla, joita yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen arviointiperusteet koskevat.

162. Kuten Belgian hallitus toteaa, Romania voi siis yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen arviointiperusteiden täyttämiseksi toteuttaa joko sille suositellut toimenpiteet tai muita kyseisten tavoitteiden saavuttamiseen soveltuvia toimenpiteitä. Kyseinen jäsenvaltio on joka tapauksessa *velvollinen ottamaan komission kertomukset huomioon* SEU 4 artiklan 3 kohdan nojalla. Vilpittömän yhteistyön velvoitteeseen sisältyy myös velvoite tehdä komission kanssa yhteistyötä yhteistyö- ja seurantajärjestelmän puitteissa ja pidättäytyä toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa arviointiperusteissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

163. Mielestäni siitä, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annettujen kertomusten oikeusvaikutuksia verrataan ensin SEUT 288 artiklan mukaisten suositusten oikeusvaikutuksiin ja sen jälkeen väitellään siitä, mitkä niistä ovat enemmän sui generis, ei välttämättä ole paljonkaan hyötyä.[57] Sen vuoksi koetan jäljempänä mieluummin selvittää, mikä minun mielestäni olisi yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annettujen kertomusten asianmukainen tehtävä.

164. Ensinnäkin olen samaa mieltä Belgian, Tanskan ja Ruotsin hallitusten omaksumasta yleisestä lähestymistavasta. Olen myös sillä kannalla, että komission antamat kertomukset *eivät* täsmällisen sisältönsä puolesta *ole sitovia*. Romanian olisi tietenkin luettava ne ja tutkittava niitä ja tässä mielessä *otettava ne huomioon* pyrkiessään saavuttamaan yhteistyö- ja seurantajärjestelmän arviointiperusteissa asetetut tavoitteet. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikkia kertomusten sisältämiä erityisiä suosituksia on pakko noudattaa. Kyse on yhteistyövelvoitteesta mutta ei velvoitteesta noudattaa kirjaimellisesti.

57 Etenkään sen vuoksi, että se, miten laajasti kansalliset viranomaiset, erityisesti kansalliset tuomioistuimet, ovat tarkkaan ottaen velvollisia ottamaan huomioon suositukset ratkaistessaan niiden käsiteltäviksi saatettuja asioita (tuomio 13.2.1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, 18 kohta), ei itsessään ole täysin selvää (ks. ratkaisuehdotukseni Belgia v. komissio, C-16/16 P, EU:C:2017:959, 97–101 kohta).

165. Toiseksi edellä esitettyyn sisältyy luonnollisestikin *mahdollisuus olla noudattamatta*. Muiden jäsenvaltioiden tapaan Romanialla on nimittäin oikeus järjestää kansalliset elimensä ja menettelynsä siten kuin se itse haluaa. Näitä toisenlaisia malleja ja menettelyjä suunnitellessaan Romanian on kuitenkin kyettävä osoittamaan, kuinka ne auttavat sitä edistymään yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen liitteessä säädettyjen arviointiperusteiden saavuttamisessa, tai ainakin esittämään tästä uskottava oletus.

166. Kolmanneksi, toisin kuin yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevasta päätöksestä jo edellä todettiin,[58] kertomusten sisältämät erityiset suositukset eivät ole täytäntöönpanokelpoisia samaan tapaan kuin itsenäiset oikeudelliset velvoitteet. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annetut kertomukset eivät sisällä mitään sitovia oikeudellisia velvoitteita, joten niitä ei luonnollisestikaan voida saada sellaisinaan täytäntöön pannuiksi unionin tuomioistuimissa sen paremmin kuin kansallisissakaan tuomioistuimissa.

167. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei kyseisiä kertomuksia voida ottaa huomioon ja ettei niihin voida viitata, kuten kaikenlaisiin muihinkin lähteisiin, jos niiden katsotaan auttavan unionin tai kansallisten toimenpiteiden tulkinnassa. Niistä voi luonnollisestikin olla apua samaan tapaan kuin mistä tahansa muista puhtaasti *vakuuttavista* (eikä niinkään sitovista) lähteistä, joiden kirjo vaihtelee Eurooppa-neuvoston pöytäkirjoista ja Immanuel Kantin teoksista diskursiivisemmissa tai jopa ylettömän monisanaisissa oikeuskulttuureissa Terry Pratchettin teoksista tai Liisa Ihmemaassa -satukirjasta otettuihin mieleenpainuviin lainauksiin.

168. Nyt käsiteltävien ennakkoratkaisukysymysten yhteydessä on kuitenkin syytä korostaa, että koska yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annetut kertomukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, kansalliset tuomioistuimet eivät voi unionin oikeuden perusteella nojautua kyseisten kertomusten suosituksiin sellaisten kansallisten oikeussääntöjen sivuuttamiseksi, joita ne pitävät kyseisten suositusten vastaisina.

169. Tähän aiheeseen liittyen asiassa C-291/19 esitetyssä toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä tiedustellaan vielä, onko Romania velvollinen tekemään lainsäädäntömuutoksia, jotka täyttäisivät Venetsian komission ja GRECO:n suositukset.

170. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annetuissa komission kertomuksissa viitataan usein Venetsian komission ja GRECO:n kertomuksiin. *Unionin oikeudessa* kyseiset kertomukset ovat tässä yhteydessä hyödyllinen tietojen lähde ja antavat varteenotettavia ohjeita siitä, mitkä ovat merkityksellisiä standardeja sen arvioimiseksi, ovatko yhteistyö- ja seurantajärjestelmän arviointiperusteet täyttyneet. Molemmat kansainväliset elimet laativat arvovaltaisia kertomuksia arviointiperusteisiin läheisesti liittyvillä aloilla, kuten oikeuslaitoksen tehokkuuden ja korruption torjunnan aloilla.

171. Sen valossa, mitä edellä totesin siitä, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annetuilla kertomuksilla ei itsessään ole oikeudellisesti sitovia vaikutuksia, yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annetuilla kertomuksilla ei kuitenkaan voida tehdä toisten kansainvälisten elinten antamista kertomuksista sitovia vain viittaamalla niihin. Niiden päätelmät, *siltä osin kuin* komission *kertomuksissa viitataan niihin nimenomaisesti*, voivat synnyttää ainoastaan samankaltaisia vilpittömän yhteistyön velvoitteita kuin itse yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annettuihin kertomuksiin sisältyvät suositukset.[59]

58 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 155 kohta.

59 Kyseisiin kertomuksiin sisältyvillä perusteluilla on sama vakuuttava vaikutus arvioitaessa sitä, onko SEU 19 artiklan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimuksia noudatettu. Ks. tästä tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 82 kohta).

172. Edellä esitetyllä kuitenkin vastataan tähän kysymykseen pelkästään unionin oikeuden kannalta. Tämä ei siis mitenkään estä sitä eikä vaikuta siihen, että tällaisille kertomuksille voidaan kansallisessa lainsäädännössä (perustuslaissa) antaa eri asema, kun kyse on jäsenvaltioiden riippumattomasti hyväksymien *kansainvälisen oikeuden velvoitteiden* täyttämisestä.

d) Kuuluvatko käsiteltävät kansalliset toimenpiteet yhteistyö- ja seurantajärjestelmän soveltamisalaan?

173. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 117 kohdassa jo todettiin, vielä on jäljellä yksi kysymys, joka liittyy yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen merkitykseen nyt käsiteltävissä asioissa: kuuluvatko käsiteltävissä asioissa kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet edellä mainitun unionin oikeuden välineen soveltamisalaan?

174. Komissio, jolta kysyttiin tästä asiasta istunnossa, vahvisti, että sen mielestä käsiteltävissä asioissa kyseessä olevat oikeudenkäyttöä koskevien lakien muutokset kuuluvat kaikki yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen soveltamisalaan.

175. Olen tästä samaa mieltä.

176. Arvioitaessa, kuuluvatko käsiteltävissä asioissa kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet yhteistyö- ja seurantajärjestelmän soveltamisalaan, ovat merkityksellisiä ensimmäinen, kolmas ja neljäs yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen liitteessä säädetty arviointiperuste: 1) ”oikeudellisen menettelyn muuttaminen aiempaa avoimempaan ja tehokkaampaan suuntaan parantamalla ylimmän tuomarineuvoston valmiuksia ja vastuuvelvollisuutta, – –”, 3) ”ammattimaisten, puolueettomien tutkimusten jatkaminen korkean tason korruptiotapauksissa tähän asti saavutetun edistyksen pohjalta” ja 4) ”lisätoimien toteuttaminen korruption estämiseksi ja torjumiseksi erityisesti paikallishallinnossa”.

177. Ensimmäisen arviointiperusteen sanamuoto on erityisen väljä. Ilmaukseen ”oikeudellisen menettelyn muuttaminen aiempaa avoimempaan ja tehokkaampaan suuntaan” voitaisiin sisällyttää käytännössä mitä tahansa oikeuslaitoksen institutionaaliseen rakenteeseen liittyviä seikkoja. Tämän arviointiperusteen poikkeuksellinen ulottuvuus ei ole mitenkään yllättävää, kun sitä tarkastellaan niiden jäsenvaltioiden, joihin yhteistyö- ja seurantajärjestelmää sovelletaan, erityisen tilanteen valossa.[60]

178. Tässä asiayhteydessä ja erityisesti ensimmäisen arviointiperusteen valossa ei ole epäilystäkään siitä, että käsiteltävissä asioissa kyseessä olevat säännökset, jotka koskevat väliaikaista nimittämistä tuomioistuinten tarkastusyksikön johtovirkoihin, ja sisäisen tutkintaosaston perustamista ja toimintaa koskevat säännökset kuuluvat yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen soveltamisalaan. Nämä säännökset on annettu muuttamalla oikeudenkäyttöä koskevien lakien, jotka yhdessä muodostavat Romanian oikeuslaitoksen järjestämistä koskevan lainsäädäntökehyksen ytimen, tiettyjä keskeisiä institutionaalisia näkökohtia.

179. Ensinnäkin tuomioistuinten tarkastusyksikkö on ylimmän tuomarineuvoston alaisuudessa toimiva elin, joka on oikeussubjekti ja jonka vastuunalaisuus ja avoimuus mainitaan nimenomaisina tavoitteina ensimmäisessä arviointiperusteessa. Toiseksi tuomioistuinten tarkastusyksilöllä on ratkaiseva tehtävä oikeuslaitoksen kurinpitomenettelyissä, jotka liittyvät suoraan oikeuslaitoksen vastuunalaisuuden ja näin myös sen tehokkuuden parantamista koskevaan tavoitteeseen. Kolmanneksi tuomioistuinten tarkastusyksikön nykyisillä institutionaalisilla järjestelyillä on läheinen yhteys yhteistyö- ja seurantajärjestelmän suosituksiin. Kuten unionin tuomioistuimelle jätetystä asiakirja-aineistosta

60 Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 134, 135 ja 152 kohdassa todettiin.

ilmenee, juuri yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä vuosina 2010 ja 2011 annetuista kertomuksista [61] saadut tiedot saivat aikaan sen, että tuomioistuinten tarkastusyksikkö järjesteltiin uudelleen vuonna 2012 ja perustettiin ylimmästä tuomarineuvostosta operatiivisesti riippumattomaksi erilliseksi elimeksi, joka on oikeussubjekti ja jota johtavat kilpailumenettelyn jälkeen nimitetyt päätarkastaja ja apulaispäätarkastaja. [62]

180. Näistä samoista syistä katson, että sisäisen tutkintaosaston perustaminen kuuluu niin ikään yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen liitteessä vahvistetun ensimmäisen arviointiperusteen soveltamisalaan. Sisäisen tutkintaosaston perustaminen vaikuttaa tuomareiden rikosoikeudellista vastuuta koskevaan järjestelmään, joka yhdessä tuomareiden kurinpitomenettelyn kanssa liittyy erottamattomasti tuomioistuinten jäsenten vastuunalaisuuteen, ja todennäköisesti sillä on yhteys myös tuomioistuinmenettelyn tehokkuuteen.

181. Lisäksi sisäisen tutkintaosaston perustaminen liittyy myös yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen liitteessä vahvistettuihin kolmanteen ja neljänteen arviointiperusteeseen, joiden mukaan Romania suostuu jatkamaan korkean tason korruptiota koskevien väitteiden tutkimista tähän asti saavutetun edistyksen pohjalta ja toteuttamaan lisätoimia korruption estämiseksi ja torjumiseksi. Yksi asioissa C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/09 ilmaistuista keskeisistä huolenaiheista on nimenomaan se, että sisäisen tutkintaosaston perustamisella on rakenteellisesti merkittäviä vaikutuksia syyttäjänviraston korruptiontorjuntayksikön eli DNA:n toimivaltaan. Tässä yhteydessä, kuten Romanian hallitus istunnossa vahvisti, DNA:n lujittaminen oli yksi yhteistyö- ja seurantajärjestelmässä ja sen kolmannessa arviointiperusteessa asetetuista edellytyksistä.

182. Ei siis ole epäilystäkään siitä, että molemmat nyt käsiteltävissä ennakkoratkaisupyynnöissä esiin tulleet asiakysymykset kuuluvat yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen soveltamisalaan. Tämän seurauksena unionin oikeutta sovelletaan käsiteltäviin asioihin ja unionin tuomioistuin on toimivaltainen. Ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet ovat kuitenkin vedonneet eräisiin muihinkin unionin oikeussääntöihin, joita käsiteltävissä asioissa mahdollisesti voitaisiin soveltaa, ja tarkastelen tätä kysymystä seuraavaksi.

2. Tuomioistuinten riippumattomuuden periaate: perusoikeuskirjan 47 artikla ja/tai SEU 19 artiklan 1 kohta

183. Käsiteltävissä viidessä ennakkoratkaisupyynnössä esitetyissä eri ennakkoratkaisukysymyksissä, joita tämä ratkaisuehdotus koskee, on kaikissa sama rakenne: aluksi niissä pyydetään selventämään yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen ja sen puitteissa annettujen kertomusten luonnetta ja oikeusvaikutuksia, minkä jälkeen tiedustellaan, ovatko kansalliset säännökset yhteensopivia eri unionin oikeussääntöjen kanssa. Useimmissa ennakkoratkaisukysymyksissä asian kannalta merkityksellisinä unionin oikeussääntöinä mainitaan SEU 2 artikla, SEU 4 artiklan 3 kohta ja SEU 19 artiklan 1 kohta, [63] mutta vain harvoissa niistä viitataan perusoikeuskirjan 47 artiklaan. [64] Kysymyksistä kuvastuu epävarmuus yhtäältä SEU 2 artiklan ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja toisaalta perusoikeuskirjan 47 artiklan soveltamisaloista ja näiden määräysten välisestä suhteesta.

61 Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa (KOM(2010) 401 lopullinen) ja komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa (KOM(2011) 460 lopullinen).

62 Lain nro 317/2004 65 §, sellaisena kuin se oli voimassa 26.1.2012.

63 Asiassa C-83/19 esitetty kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys; asiassa C-127/19 esitetty kolmas, neljäs ja viides ennakkoratkaisukysymys; asiassa C-195/19 esitetty toinen ennakkoratkaisukysymys; asiassa C-291/19 esitetty kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys ja asiassa C-355/19 esitetty kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys.

64 Asiassa C-127/19 esitetty viides ennakkoratkaisukysymys ja asiassa C-291/19 esitetty neljäs ja viides ennakkoratkaisukysymys.

184. Unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneillä osapuolilla on erilaisia näkemyksiä siitä, mitkä ovat ne asian kannalta merkitykselliset unionin oikeussäännöt, jotka arvioinnin lähtökohdaksi on otettava. Erimielisyydet koskevat enimmäkseen perusoikeuskirjan 47 artiklan sovellettavuutta. Kaikki osapuolet Puolaa lukuun ottamatta ovat yhtä mieltä siitä, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa sovelletaan.

185. Selitän jäljempänä, minkä vuoksi katson, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös on saanut aikaan sen, että perusoikeuskirjaa, mukaan lukien sen 47 artiklaa, voidaan soveltaa, ja avannut mahdollisuuden käyttää tärkeimpänä lähtökohtana perusoikeuskirjan 47 artiklan toista kohtaa (a). Ei kuitenkaan voida kiistää, että se, miten unionin tuomioistuin on tähän mennessä tulkinnut ja soveltanut SEU 19 artiklan 1 kohtaa, merkitsee sitä, että kyseistä määräystä voidaan soveltaa myös nyt käsiteltäviin asioihin (b). Esitän kuitenkin lopuksi muutamia varovaisia päätelmiä siitä, miksi koko arvioinnin perustaminen yksinomaan SEU 19 artiklan 1 kohtaan ei välttämättä ole kaikkein paras ratkaisu (c).

a) Perusoikeuskirjan 47 artikla

186. Osapuolet ovat esittäneet toisistaan poikkeavia näkemyksiä perusoikeuskirjan ja sen 47 artiklan mahdollisesta sovellettavuudesta. Puolan hallitus ja ylin tuomarineuvosto ovat lähinnä väittäneet, että käsiteltävät asiat koskevat oikeuslaitoksen sisäiseen organisaatioon liittyviä seikkoja, jotka kuuluvat yksinomaan jäsenvaltioille ja joihin unionilla ei ole toimivaltaa.[65] Perusoikeuskirjan 47 artikla ei siten tule sovellettavaksi, kun noudatetaan asianmukaisesti perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 ja 2 kohtaa ja SEU 6 artiklan 1 kohtaa.

187. Asiassa C-291/19 esitetystä viidennestä ennakkoratkaisukysymyksestä komissio huomautti – esittämättä kuitenkaan nimenomaisia väitteitä unionin tuomioistuimen toimivallan puuttumisesta –, että perusoikeuskirjan 47 artiklaa sovellettaisiin vain, jos pääasiat liittyisivät unionin oikeuden soveltamiseen. Näin olisi, jos ne koskisivat esimerkiksi sellaisia rikollisuuden aloja, joilla on toteutettu SEUT 83 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia yhdenmukaistamistoimenpiteitä, tai jos ne kuuluisivat SEUT 325 artiklan soveltamisalaan.

188. Asociația Forumul Judecătorilor din România ja Belgian ja Ruotsin hallitukset sitä vastoin tukevat näkemystä, jonka mukaan yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös saa aikaan sen, että perusoikeuskirjaa sovelletaan.

189. Asetun tämän jälkimmäisen näkemyksen kannalle.

190. Mielestäni perusoikeuskirjan soveltaminen alkoi sillä hetkellä, kun käsiteltävissä asioissa kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet siirtyivät yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen ja liittymisasiakirjan soveltamisalaan. Sellaisten kansallisten toimenpiteiden säätäminen, jotka, kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 178 kohdassa todettiin, koskevat tiettyjä Romanian oikeuslaitoksen järjestämistä koskevan lainsäädäntökehyksen keskeisiä institutionaalisia näkökohtia, on perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tilanne, jossa ”sovelletaan” unionin oikeutta.

65 Puolan hallitus on käsitellyt kirjallisissa huomautuksissaan ainoastaan asiassa C-83/19 esitettyä kolmatta ennakkoratkaisukysymystä, asiassa C-127/19 esitettyä neljättä ja viidettä ennakkoratkaisukysymystä, asiassa C-195/19 esitettyä toista ennakkoratkaisukysymystä, asiassa C-291/19 esitettyä neljättä ja viidettä ennakkoratkaisukysymystä ja asiassa C-355/19 esitettyä neljättä ennakkoratkaisukysymystä. Romanian hallitus yhtyi pääosin Puolan hallituksen väitteisiin kirjallisissa huomautuksissaan siltä osin kuin on kyse asiassa C-127/19 esitetystä neljännestä ja viidennestä ennakkoratkaisukysymyksestä, asiassa C-291/19 esitetystä neljännestä ja viidennestä ennakkoratkaisukysymyksestä, asiassa C-195/19 esitetystä toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä ja asiassa C-355/19 esitetystä neljännestä ennakkoratkaisukysymyksestä. Istunnossa Romanian hallitus kuitenkin muutti kantaansa myös tältä osin ja esitti kyseisten asioiden asiakysymyksiä koskevia huomautuksia, ilmeisestikin pysyttämättä unionin tuomioistuimen toimivallan puuttumista koskevia väitteitään.

191. Kuten Belgian hallitus istunnossa huomautti, vaikka Romanialla on merkittävästi harkintavaltaa yhteistyö- ja seurantajärjestelmän mukaisten velvoitteidensa täyttämisessä, tällä ei ole merkitystä perusoikeuskirjan sovellettavuuden kannalta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeuskirjan soveltamisala, sellaisena kuin se määritellään 51 artiklan 1 kohdassa, kattaa myös tilanteet, joissa unionin oikeudessa annetaan jäsenvaltioille harkintavalta, joka on erottamaton osa kyseisellä unionin toimella luotua järjestelmää.[66] Luonteensa vuoksi yhteistyö- ja seurantajärjestelmä, joka perustuu sellaisten arviointiperusteiden seurantaan, joiden täyttäminen on pakollista, kuuluu tilanteisiin, joissa on annettu tällaista rajoitettua harkintavaltaa. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä onkin korostettu, että jonkin erityisen velvoitteen asettaminen unionin oikeudessa on yksi painavimmista perusteista perusoikeuskirjan soveltamiseen.[67] Tällaiset velvoitteet on kuitenkin usein määritelty laajasti ja melko epämääräisesti.[68]

192. Käsiteltävissä asioissa ja perusoikeuskirjan soveltamisessa kyseisiin asioihin logiikka on kuitenkin toisenlainen. Havainnollinen esimerkki tästä on unionin tuomioistuimen tuomio Florescu. Unionin tuomioistuin totesi kyseisessä asiassa, että kansallisten sääntöjen antaminen Euroopan unionin jäsenvaltiolle myöntämää rahoitustukea koskevassa yhteisymmärryspöytäkirjassa laajasti määriteltyjen ehtojen noudattamiseksi kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan perusoikeuskirjaa sovellettaessa.[69]

193. Asiassa Florescu kyseessä olleiden yhteisymmärryspöytäkirjassa annettujen sitoumusten (joista voidaan mainita julkisen sektorin palkkamenojen vähentäminen tai eläkejärjestelmän uudistaminen julkisen varainhoidon kestävyyden parantamiseksi pitkällä aikavälillä, jotka olivat keskeisiä perusteita arvioitaessa sitä, voitiinko perusoikeuskirjaa soveltaa asiassa Florescu)[70] ja yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevaan päätökseen sisältyvien arviointiperusteiden erityisyydessä ei ole juurikaan eroa.

194. Hyväksyessään toimenpiteitä, jotka liittyvät läheisesti liitteessä säädettyjen arviointiperusteiden täyttymiseen, jäsenvaltio ”soveltaa” unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Se, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevassa päätöksessä asetetut velvoitteet ovat laajoja, on johdonmukainen seuraus itse oikeudellisen välineen luonteesta, tavoitteista ja sisällöstä. Jos perusoikeuskirjan ajatellaan seuraavan ”varjon lailla” unionin oikeutta,[71] tämä varjo kuvastaa väistämättä sen rakenteen kokoa ja muotoa, jota se seuraa.

195. Alankomaiden hallitus on kuitenkin väittänyt, että vaikka perusoikeuskirjaa sen 51 artiklan 1 kohdan perusteiden nojalla *sovellettaisiin yleisesti*, perusoikeuskirjan 47 artiklaa ei sovelleta, koska kyseisen määräyksen mukaan sen soveltaminen edellyttää, että on olemassa jokin aineellinen oikeus, joka on tuomioistuinmenettelyn kohteena. Käsiteltävissä asioissa tämä edellytys ei täyty.

196. Ymmärtääkseni tämä väite perustuu siihen, että perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetaan, että ”oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa” kuuluu ”jokaiselle, *jonka* unionin oikeudessa taattuja *oikeuksia ja vapauksia* on loukattu”. Kuten ratkaisuehdotuksessani El Hassani esitin, jotta perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäistä kohtaa voidaan soveltaa, kahden kumulatiivisen edellytyksen on täytyttävä. Ensinnäkin tarkasteltavan tilanteen

66 Ks. esim. tuomio 21.12.2011, N.S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 65– 68 kohta); tuomio 9.3.2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, 51 ja 52 kohta) ja tuomio 13.6.2017, Florescu ym. (C-258/14, EU:C:2017:448, 48 kohta).

67 Ks. esim. tuomio 19.11.2019, TSN ja AKT (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja määräys 24.9.2019, QR (Syyttömyysolettama) (C-467/19 PPU, EU:C:2019:776, 34–37 kohta).

68 Ks. esim. tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 25 ja 26 kohta) tai tuomio 9.11.2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, 27 kohta).

69 Tuomio 13.6.2017, Florescu ym. (C-258/14, EU:C:2017:448, 44–49 kohta).

70 Ks. myös julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, 52 ja 53 kohta).

71 Lenaerts, K. ja Gutiérrez-Fons, J. A., ”The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice” teoksessa Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. ja Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, Oxford, 2014, s. 1560–1593 ja erityisesti s. 1568. Ks. myös ratkaisuehdotukseni Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650 58–65 kohta).

täytyy kuulua unionin oikeuden soveltamisalaan, jotta koko perusoikeuskirjaa voidaan soveltaa sen 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja toiseksi vaatimuksen esittäjällä on oltava konkreettinen unionin oikeudessa taattu oikeus tai vapaus, jonka perusteella 47 artiklan ensimmäisen kohdan erityismääräystä voidaan soveltaa.[72]

197. Näin ollen voin vain yhtyä siihen Alankomaiden hallituksen näkemykseen, että jos tietty yksityinen haluaa vedota perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustellakseen hänelle kyseisessä määräyksessä taattua menettelyllistä oikeutta, kyseisellä henkilöllä on oltava jokin tosiasiallinen unionin oikeudessa taattu ”oikeus tai vapaus”, jonka hän haluaa saada täytäntöön pannuksi tuomioistuimessa. On vaikea nähdä, miten perusoikeuskirjan 47 artiklaan voitaisiin vedota sellaisen subjektiivisen oikeuden täytäntöön panemiseksi, jota ei edes ole olemassa.

198. Käsiteltävät asiat ovat kuitenkin rakenteeltaan toisenlaisia. Perusoikeuskirjaan ei vedota yksittäisten asianosaisten subjektiivisten oikeuksien lähteenä. Siihen vedotaan objektiivisena perustuslainmukaisuuden arviointiperusteena siltä osin kuin on kyse niiden normatiivisten ratkaisujen hyväksyttävästä laajuudesta, joita jäsenvaltio on tehnyt pannessaan täytäntöön unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan, jotka johtuvat yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevasta päätöksestä ja liittymisasiakirjasta.

199. Käsiteltävissä asioissa kyseessä olevat kansalliset säännökset kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan sillä perusteella, että ne ovat ensisijaisesti yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen ja toissijaisesti myös liittymisasiakirjan kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä.[73] Näin ollen perusoikeuskirjaa on sovellettava, ja se ”varjostaa” ja seuraa myös sellaista kansallisen julkisen vallan käyttöä, joka tapahtuu jäsenvaltion unionin oikeuden mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös tai liittymisasiakirja, vaikka ne saavatkin aikaan sen, että perusoikeuskirjaa sovelletaan sen 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti, olisivat yksityisten tosiasiallisten ”oikeuksien tai vapauksien” perustana.

200. Tässä yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen ja liittymisasiakirjan luomassa tilassa perusoikeuskirjaa ja sen 47 artiklaa voidaan varmasti käyttää *objektiivisena, yleisenä* perustuslainmukaisuuden *arviointiperusteena* unionin tasolla. Perusoikeuksien tehtävä objektiivisina valvonnan parametreina, joita käytetään perustuslainmukaisuuden *abstraktissa valvonnassa*, jota monissa kansallisissa oikeusjärjestyksissä harjoitetaan, pätee myös unionin oikeudessa. Unionin oikeuteen voidaan vedota arviointiperusteena kansallisissa menettelyissä, jotka liittyvät kansallisten oikeussääntöjen abstraktiin valvontaan,[74] minkä lisäksi perusoikeuskirjassa taattuja oikeuksia, joilla SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaan on sama arvo kuin perussopimuksilla, käytetään unionin oikeudellisten toimien ja oikeussääntöjen valvontaparametreina[75] ja myös silloin, kun arvioidaan jäsenvaltioiden toimintaa unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvilla aloilla.[76]

72 Ks. tästä ratkaisuehdotukseni El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, 74–83 kohta). Ks. poikkeavista näkemyksistä Prechal, S., ”The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?” teoksessa Paulussen, C. ym. (toim.), *Fundamental Rights in International and European Law*, TMC Asser Press, Haag, 2016, s. 143–157 tai Peers, S., ym. *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, Oxford, 2014, s. 1199. Ks. myös tuomio 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, 51 kohta), jonka mukaan ”luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön yksityisyyden suojaaminen julkishallinnon yksiköiden mielivaltaisia tai suhteettomia siihen kohdistuvia puuttumisia vastaan on periaate, jonka taustalla on unionin oikeudessa taattu oikeus”.

73 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 173–182 kohta.

74 Esim. tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:845, 50 kohta) tai tuomio 13.11.2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, 70 ja 82 kohta).

75 Ks. tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto (C-540/03, EU:C:2006:429, 76, 90 ja 108 kohta); tuomio 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, 86–89 kohta); tuomio 1.3.2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats ym. (C-236/09, EU:C:2011:100, 30–33 kohta) ja tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym. (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 37 ja 48–71 kohta), vain muutamia esimerkkejä mainitakseni.

76 Ks. jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä erityisesti tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2019:432, 89 ja 129 kohta).

201. Perusoikeuskirjan määräyksiin voidaan siis vedota ainakin kahdessa tilanteessa. Ensimmäinen on tavanomainen alhaalta ylöspäin suuntautuva tietylle henkilölle taatun erityisen perusoikeuden täytäntöönpano, joka tavallaan kuvastaa sitä, mitä perinteisesti on kutsuttu perustuslainmukaisuuden *konkreettiseksi valvonnaksi*. Onko henkilön X oikeuksia loukattu kyseisessä yksittäistapauksessa? Toinen on ylhäältä alaspäin suuntautuva abstrakti arviointi, jossa lainsäädäntöratkaisujen yhteensopivuutta analysoidaan pitkälti irrallaan yksittäistapauksista. Onko tietty lainsäädäntöratkaisu yhteensopiva sen tai tämän perusoikeuden kanssa? Tässä on kyse perustuslainmukaisuuden *abstraktista valvonnasta*.

202. Käsiteltävissä asioissa lähinnä pyydetään harjoittamaan unionin tasolla perustuslainmukaisuuden abstraktia valvontaa arvioimalla, ovatko kyseiset kaksi kansallista lainsäädäntöratkaisua tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen mukaisia, ja tämä periaate johtuu erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa taatusta oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös ja liittymisasiakirja saavat aikaan sen, että unionin oikeutta voidaan soveltaa ja perusoikeuskirjaa voidaan soveltaa sen 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti, koska kaikki nämä kansalliset ratkaisut kuuluvat selvästi ensin mainittujen soveltamisalaan, ja tällöin perusoikeuskirja toimii niiden arvioinnin perusteena. Näin ei välttämättä ole sillä perusteella, että kyse on tiettyjen henkilöiden subjektiivisista oikeuksista, vaan koska perusoikeuskirja ”varjostaa” ja seuraa unionin oikeuden soveltamiseksi toteutettuja kansallisia lainsäädäntöratkaisuja.

203. Jos unionin tuomioistuin ei noudata ehdottamaani lähestymistapaa vaan katsoo, että käsiteltäviin asioihin ei sovelleta perusoikeuskirjan 47 artiklaa, niihin on viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaan sovellettava SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, jota käsittelen seuraavaksi.

b) SEU 19 artiklan 1 kohta

204. Puolan hallitus väittää SEU 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta, että – toisin kuin tuomiossa Associação Sindical dos Juízes Portugueses[77] kyseessä ollut asia, jossa kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun kumoamiskanteen nostaneet yksityiset väittivät, että tietyillä kansallisilla säännöksillä oli loukattu tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta – nyt käsiteltävät asiat ovat luonteeltaan täysin valtionsisäisiä. Se esittää SEU 2 artiklasta samankaltaisen väitteen ja huomauttaa, että siitä johtuvat yleisperiaatteet ovat sovellettavissa vain, jos sovelletaan unionin oikeutta.

205. Puolan hallituksen väitteitä ei voida hyväksyä.

206. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Unionin tuomioistuin on selventänyt, että tätä määräystä sovelletaan riippumatta siitä, onko kyse tilanteesta, jossa jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.[78] SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on siten tarkoitus soveltaa silloin, kun kansalliset elimet *saattavat* joutua lausumaan tuomioistuimena kysymyksistä, jotka koskevat unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa ja jotka luetaan siten unionin oikeuteen kuuluviin aloihin.[79]

77 Tuomio 27.2.2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

78 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 zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Tuomareiden kurinpitojärjestelmä) (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 33 kohta).

79 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) ja tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Tuomareiden kurinpitojärjestelmä) (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 34 kohta).

207. Koska olisi aika vaikea löytää kansallista tuomioistuinta, joka ei lähtökohtaisesti joutuisi koskaan lausumaan unionin oikeuteen liittyvistä kysymyksistä,[80] vaikuttaa siltä, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta on rajoittamaton sekä *institutionaalisesti* (suhteessa kaikkiin tuomioistuimiin tai jopa sellaisiin elimiin, jotka saattavat soveltaa unionin oikeutta) että *aineellisesti*.

208. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan aineellisesta ulottuvuudesta on todettava, että ainakin nykyisessä oikeuskäytännössä sen soveltamisalaan sisältyvät kaikki kansalliset säännöt ja käytännöt, jotka voivat vaikuttaa haitallisesti jäsenvaltioiden velvollisuuteen ottaa käyttöön tehokkaita oikeussuojakeinoja, oikeuslaitosten riippumattomuus ja puolueettomuus mukaan luettuina. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan soveltamisalalla ei myöskään näytä olevan mitään sisäisiä määrällisiä rajoituksia. Minkäänlaista de minimis -sääntöä ei ole. Mitään ei suljeta pois alakohtaisin perustein tai vakavuuden perusteella. Aivan vähäisetkin kansallisen oikeuslaitoksen organisaatioon, menettelyihin tai käytäntöihin liittyvät kysymykset voivat kuulua SEU 19 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.[81]

209. Tällä hetkellä ainoa rajoittava edellytys liittyy tutkittavaksi ottamiseen: se edellyttää jotakin toiminnallista yhteyttä. Ennakkoratkaisukysymysten on oltava tarpeen, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi antaa ratkaisun käsiteltäväkseen saatetussa asiassa.[82] Oikeusriidan ja niiden unionin oikeuden säännösten ja määräysten, joiden tulkintaa pyydetään, välillä ”on siis oltava sellainen liittymä, että tämä tulkinta on objektiivisesti tarpeen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa annettavaa ratkaisua varten”.[83]

210. Kuten jo edellä tässä ratkaisuehdotuksessa tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä todettiin,[84] pääasioiden ratkaisulla on käsiteltävissä asioissa aineellinen liittymä SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan, jota ennakkoratkaisukysymykset koskevat.[85]

211. Siltä osin kuin on kyse SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ulottuvuudesta, katson näin ollen, että käsiteltävät asiat täyttävät molemmat edellytykset: sekä tutkittavaksi ottamisen edellytykset että SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaiset unionin tuomioistuimen toimivallan edellytykset (joita ei ole olemassa). Ne kaikki koskevat Romanian oikeuslaitoksesta annettuja eri säännöksiä, joita sovelletaan yleisesti ja jotka voivat vaarantaa tuomioistuinten riippumattomuuden kokonaisuutena tarkasteltuna ja siten vaikuttaa tuomioistuimiin, jotka saattavat antaa ratkaisuja unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Ennakkoratkaisupyynnöt on esitetty menettelyissä, joissa objektiivisesti ottaen todellakin tarvitaan unionin tuomioistuimen SEU 19 artiklan 1 kohdan perusteella antamaa vastausta, jotta kansalliset tuomioistuimet kykenisivät ratkaisemaan käsiteltävinään olevat asiat.

80 Unionin oikeuden kansallisella soveltamisella ei tietenkään tarkoiteta pelkästään unionin oikeuslähteiden, kuten asetusten, *välitöntä* soveltamista vaan myös unionin oikeuden, yleensä direktiivien, kansallisten täytäntöönpanosäännösten soveltamista eli unionin oikeudesta peräisin olevien sääntöjen *välillistä* soveltamista ja näiden sääntöjen huomioon ottamista kansallisen lainsäädännön yhdenmukaisessa tulkinnassa.

81 Ks. kuitenkin sen logiikasta mutta ei välttämättä sen sanamuodosta äskettäin 2.7.2020 annettu määräys S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

82 Tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Tuomareiden kurinpitojärjestelmä) (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 45 kohta) ja määräys 2.7.2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, 43 kohta).

83 Tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Tuomareiden kurinpitojärjestelmä) (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 48 kohta) ja määräys 2.7.2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, 45 kohta).

84 89–92, 99–104 ja 106–109 kohta.

85 Ks. a contrario tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Tuomareiden kurinpitojärjestelmä) (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 49 kohta).

c) SEU 19 artiklan 1 kohta ja liian avonaisten porttien vaarat

212. Käsiteltävien asioiden olosuhteissa suosittelen kuitenkin, ettei unionin tuomioistuin tukeudu yksinomaan SEU 19 artiklan 1 kohtaan. Mielestäni on nimittäin olemassa vahvoja perusteita sille, että nämä asiat olisi ratkaistava pikemminkin yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen ja liittymisasiakirjan perusteella, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan kanssa, niin, että SEU 19 artiklan 1 kohta jää ikään kuin sivummalle, sikäli kuin sitä tarvitaan laisinkaan.

213. Sovellettavien standardien tasolla tämä keskustelu saattaa vaikuttaa melko teoreettiselta tapauksissa, jotka koskevat tuomioistuinten riippumattomuuteen vaikuttavia ”rakenteellisia” seikkoja. Tällaiset rakenteelliset tapaukset, edellyttäen että ne täyttävät tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja aineellisen liittymän vaatimuksen, kuuluvat mielestäni joka tapauksessa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan soveltamisalaan, kuten edellä totesin. Onhan tuomioistuinten riippumattomuuden ja tuomareiden puolueettomuuden vaatimus olennainen osa tehokkaan oikeussuojan periaatetta, joka vahvistetaan sekä SEUT 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa että perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Lisäksi viimeaikainen oikeuskäytäntö osoittaa, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sisältö vastaa perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa edellytettyjä takeita, ainakin siltä osin kuin on kyse nimenomaan tuomioistuinten riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen liittyvistä seikoista.[86] Tällä periaatteella on puolestaan olennainen merkitys kaikkien unionin oikeudessa taattujen oikeuksien suojelussa ja SEU 2 artiklassa tarkoitettujen arvojen, erityisesti oikeusvaltioperiaatteen, vaalimisessa.[87]

214. Käsiteltävien asioiden asiayhteyteen liittyy kuitenkin tiettyjä seikkoja, joita on korostettava, kuten myös käytännön seurauksia, joita turvautumisesta yksinomaan SEU 19 artiklan 1 kohtaan aiheutuisi.

215. Ensinnäkin jäsenvaltioilla, joihin yhteistyö- ja seurantajärjestelmää sovelletaan, on erityisasema, jolle on ominaista se, että ne sitoutuvat noudattamaan melko laajaa ja yksityiskohtaista lainsäädäntökehystä, jossa määritellään erityisesti niiden oikeuslaitoksen tehokkaaseen organisointiin ja korruption torjuntaan liittyvät sitoumukset. Tämä erityisasema tarkoittaa, että oikeastaan minkä tahansa kyseisten jäsenvaltioiden oikeuslaitosten rakenteeseen liittyvän seikan tutkimiseen on olemassa vahvat primaarioikeuteen ja johdettuun oikeuteen perustuvat perusteet edellyttäen, että sen voidaan katsoa liittyvän suoraan yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevassa päätöksessä ja liittymisasiakirjassa vahvistettuihin arviointiperusteisiin ja edellytyksiin.

216. Toiseksi perusoikeuskirja on paljon kehittyneempi ja yksityiskohtaisempi oikeusväline kuin SEU 19 artiklan 1 kohta. Perusoikeuskirjan 47 artiklan toisella kohdalla on vankka sisältö, jossa viitataan nimenomaisesti tuomioistuinten riippumattomuuteen. Tätä oikeudellista sisältöä vahvistaa vielä pakottava yhteys ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetussa yleissopimuksessa (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) annettuun suojaan, sillä perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa turvatun suojelun tason on vastattava vähintään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa taattua tasoa.[88] Perusoikeuskirjan 47 artiklan ratkaiseva merkitys tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksen

86 Ks. standardin ja SEU 19 artiklan 1 kohdan päällekkäisyydestä tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 58, 72–74 ja 112 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, 120–125 kohta).

87 Tuomio 26.3.2020, uudelleenkäsittely Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 71 kohta).

88 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, 116–118 kohta).

kannalta vahvistetaan myös viimeaikaisessa oikeuskäytännössä, jonka mukaan SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan normatiivinen sisältö määräytyy suhteessa kyseiseen määräykseen. Oikeusvaikutusten osalta oikeuskäytännössä on vahvistettu, että perusoikeuskirjan 47 artiklalla on välitön vaikutus. [89]

217. Näin ollen on mielestäni turhaa kiertelyä väittää, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta on pääasiallinen tai edes ainoa arviointiperuste analyysissa, joka kuitenkin lopulta johtaa takaisin perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan vaatimusten soveltamiseen tilanteissa, joissa kyseistä määräystä joka tapauksessa sovelletaan itsenäisesti.

218. Pitää paikkansa, että se, että unionin tuomioistuin on viime aikoina käyttänyt SEU 19 artiklan 1 kohtaa, on prosessiekonomisista syistä johtanut siihen, että perusoikeuskirjan 47 artiklan tutkiminen on todettu tarpeettomaksi. [90] Tämä on nähdäkseni melko ymmärrettävää, kun kyse on monialaisista horisontaalisista toimenpiteistä, jotka jo määritelmänsä mukaan tulevat unionin oikeuden perusteella vaikuttamaan kaikkeen kansallisten oikeuslaitosten toimintaan. [91]

219. Tuomiossa Associação Sindical dos Juízes Portugueses kyseessä olleesta tilanteesta poiketen näyttää kuitenkin siltä, että käsiteltävissä asioissa perusoikeuskirjan 47 artiklaa on väistämättä sovellettava. Yhtäältä käsiteltäviin asioihin sisältyy kysymys, joka koskee tiettyä perusoikeuskirjan 47 artiklan erityistä näkökohtaa, kuten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. [92] Tämän seurauksena käsiteltävissä asioissa joudutaan joka tapauksessa väistämättä arvioimaan, sovelletaanko niihin perusoikeuskirjan 47 artiklaa. Toisaalta jo se, että ennakkoratkaisukysymyksissä pyydetään analysoimaan yhteistyö- ja seurantajärjestelmän luonnetta, soveltamisalaa ja oikeusvaikutuksia suhteessa riidanalaisiin kansallisiin säännöksiin, antaa vahvat perusteet vahvistaa, että perusoikeuskirjaa todellakin sovelletaan käsiteltäviin asioihin. [93]

220. Näistä syistä prosessiekonomia edellyttää käsiteltävien asioiden asiayhteydessä pikemminkin sitä, että arvioinnissa nojaudutaan mahdollisista lainsäädäntökehyksistä erityisimpään ja vankimpaan – eli yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevaan päätökseen ja perusoikeuskirjan 47 artiklaan. Kuten esimerkiksi viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä ilmenee, silloin, kun joudutaan väistämättä toteamaan, että perusoikeuskirjaa sovelletaan, on merkityksellisenä arviointiperusteena pidettävä perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jolloin on tarpeetonta suorittaa SEU 2 artiklaan ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan perustuvaa erillistä analyysia. [94]

221. Kolmanneksi ja viimeiseksi sen kahta lex specialisia koskevan perustelun lisäksi, jonka mukaan nämä erityissäännöt tekevät tarpeettomaksi turvautua (yksinomaisesti) mihinkään niitä paljon yleisempään ja alkeellisempaan sääntöön, on syytä pohtia yleisesti, onko helpoimmalta vaikuttava tie aina se kaikkein turvallisin etenkään, jos sitä ei ole kovin tarkasti kartoitettu.

222. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nykyinen – ilmeisen rajaton – ulottuvuus ei ole pelkästään sen vahvuus, vaan se on myös sen suurin heikkous. Onko unionin tuomioistuin tulevaisuudessa valmis tutkimaan sellaisia kysymyksiä tai seikkoja, joita kansalliset tuomioistuimet saattavat sen käsiteltäviksi sillä perusteella, että jokin tietty kansallisen oikeuslaitoksen rakenteeseen tai

89 Ks. tuomio 17.4.2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, 78 kohta); tuomio 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, 56 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, 162 kohta).

90 Tuomio 27.2.2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, 52 kohta). Ks. kuitenkin perusoikeuskirjaan pohjautuvasta toisenlaisesta lähestymistavasta julkisasiamies Saugmandsgaard Øen kyseisessä asiassa esittämä ratkaisuehdotus (EU:C:2017:395).

91 Kuten huomautin ratkaisuehdotuksessani Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, 53–55 kohta).

92 Asiassa C-291/19 esitetty viides ennakkoratkaisukysymys, joka koskee oikeutta oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa.

93 Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 128–182 kohdassa selitettiin.

94 Ks. 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, 169 kohta).

menettelyyn liittyvä seikka voi – ainakin niiden subjektiivisen näkemyksen mukaan – olla ongelmallinen niiden asianmukaisena pitämän tuomioistuinten riippumattomuuden asteen kannalta? Tällaisten kysymysten lista on loputon, alkaen tuomioistuinten hyväksyttävästä itsehallinnon tai -organisoitumisen asteesta tai kansallisessa järjestelmässä noudatetusta asioiden jakojärjestelystä aina tiettyjen tuomareiden jättämiseen ylentämättä jaoston puheenjohtajiksi tai tuomioistuinten jäsenten aina yhtä ajankohtaisiin palkkoihin, lisiin, etuihin ja joulurahoihin asti. Onko kaikki nämä kysymykset esiteltävä pelkästään ”rakenteellisina”, jotta ne voisivat kuulua SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan soveltamisalaan?[95] Se on toki mahdollista. Kysehän on ainoastaan siitä, mikä on oikea kysymys. Entä onko tuomioistuinten myös sallittua turvautua ”itsepuolustukseen”[96] jotakin tiettyä toimenpidettä tai jotakuta hankalaa tuomioistuimen presidenttiä vastaan? Jollei, miten tällainen rakenteellinen puute on tarkalleen ottaen näytettävä toteen, kun pidetään mielessä, että unionin tuomioistuin on aiemmin katsonut, että mikään SEU 7 artiklan mukaisen menettelyn[97] kaltainen muodollinen mekanismi ei ole ehdoton edellytys (rakenteellisen) puutteen toteamiselle tietyssä yksittäistapauksessa?

223. On melko todennäköistä, että unionin tuomioistuin joutuu vielä tarkastelemaan uudelleen SEU 19 artiklan 1 kohdan rajatonta ulottuvuutta, tällä kertaa kenties hieman tiukemmalla otteella. Tämä kuitenkin vain korostaa SEU 19 artiklan 1 kohdan todellista luonnetta, sillä sen olisi itse asiassa pysyttävä vain poikkeustapauksissa käytettävänä poikkeusvälineenä. Sitä vastoin yhteistyö- ja seurantajärjestelmällä avattiin nimenomaisesti mahdollisuus tuoda esiin laaja kirjo kysymyksiä (joista kenties kaikki eivät ole niinkään poikkeuksellisia) mistä tahansa tuomioistuinmenettelyn tehokkuuteen ja tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyvästä ongelmasta, epäilemättä ainakin korroptiontorjunnan alalla.

224. Tällaisessa tilanteessa nojautuminen ensisijaisesti yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevaan päätökseen ja perusoikeuskirjaan tarjoaa vakaan perustan kaikkien näiden kysymysten yksityiskohtaiselle tarkastelulle samalla, kun kunnioitetaan jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta perussopimuksiin nähden. Kaikkien jäsenvaltioiden on tietenkin noudatettava SEU 19 artiklan 1 kohdasta johtuvia velvoitteitaan. Joidenkin jäsenvaltioiden edellytetään kuitenkin noudattavan yhteistyö- ja seurantajärjestelmän sääntöjä, jotka ovat paljon yksityiskohtaisemmat ja tiukemmat niille asetettujen erityisten liittymisehtojen vuoksi. Epäoikeudenmukaisuutta ei oletettavasti ole vain se, että samankaltaisia tilanteita kohdellaan eri tavoin, vaan myös se, että objektiivisesti erilaisia tilanteita kohdellaan samalla tavoin.[98] Jäsenvaltiot, joihin yhteistyö- ja seurantajärjestelmää sovelletaan, eivät yksinkertaisesti ole objektiivisesti samassa tilanteessa kuin kaikki muut jäsenvaltiot.

95 Mikä ei toistaiseksi ole tilanne. Ks. kuitenkin julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18, EU:C:2019:529, 115 kohta), jossa ehdotetaan tällaista lähestymistapaa.

96 Viimeaikainen linja on eittämättä aiempaa tiukempi. Ks. em. 26.3.2020 annetun tuomion Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Tuomareiden kurinpitojärjestelmä) (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 43–49 kohta) (edellä 209 ja 210 kohta) lisäksi myös määräys 2.7.2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, 45–48 kohta). Tällainen suuntaus ei sovi suoralta kädeltä yhteen sen varsin suurpiirteisen lähestymistavan kanssa, jonka unionin tuomioistuin on omaksunut kansallisten menettelyjen tai elinten yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa koskeviin kysymyksiin, joita kansallinen tuomioistuin voi tavallisesti esittää (ks. erityisesti viimeksi mainitun määräyksen 47 kohta, kun sitä verrataan em. 17.2.2011 annettuun tuomioon Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, 41 ja 42 kohta) ja itse asiassa moniin muihin unionin tuomioistuimen ratkaisuihin).

97 Tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 68–79 kohta).

98 *Aristotle's Nicomachean Ethics. A New Translation*, Bartlett, R. C. ja Collins, S. D., University of Chicago Press, 2011, Book 3.

225. Perusteellisuuden vuoksi haluan vielä lisätä, että samoista syistä kuin ne, jotka edellä esitin tarkastellessani SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan välistä suhdetta, SEU 2 artiklan erillinen arviointi ei vaikuta tarpeelliselta. Oikeusvaltioperiaate yhtenä unionin perustana olevista arvoista turvataan takaamalla oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan ja perusoikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joihin kuuluu erottamattomana ja olennaisena osana tuomioistuinten riippumattomuuden periaate.[99] Perusoikeuskirjan 47 artikla ja SEU 19 artikla ovat siten SEU 2 artiklassa vahvistetun oikeusvaltiota koskevan arvon täsmällisempiä ilmauksia.[100]

3. Arvioinnin perusteet ja luonne

226. Määritettyäni käsiteltävien asioiden kannalta merkityksellisen lainsäädäntökehyksen, joka muodostuu yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevasta päätöksestä yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan ja mahdollisesti myös SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa, selvitän vielä näihin riidanalaisten kansallisten säännösten arviointiperusteina käytettäviin oikeussääntöihin liittyvät olennaiset seikat ja arvioinnin luonteen.

a) Arvioinnin perusteet: tuomioistuinten riippumattomuuden ulkoiset osatekijät ja ulkoista vaikutelmaa koskeva oppi

227. Oikeuslaitoksen sisäinen organisaatio, tuomareiden kurinpitoelinten ja -menettelyjen käyttöön ottamiseksi tehtävät institutionaaliset järjestelyt mukaan luettuina, kuuluvat lähtökohtaisesti sovellettavaa institutionaalista itsemääräämisoikeutta koskevan periaatteen mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tämä pätee myös niihin jäsenvaltioihin, joihin sovelletaan yhteistyö- ja seurantajärjestelmää.

228. Romania on siitä huolimatta velvollinen noudattamaan yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen mukaisia velvoitteitaan täyttääkseen erityisesti kyseisen päätöksen liitteessä mainitut ensimmäisen, kolmannen ja neljännen arviointiperusteen, jotka koskevat tuomioistuinmenettelyn muuttamista aiempaa avoimempaan ja tehokkaampaan suuntaan, tutkimusten jatkamista korkean tason korruptiotapauksissa ja lisätoimien toteuttamista korruption estämiseksi ja torjumiseksi.

229. Järjestäessään lainkäyttöelimensä ja -menettelynsä siten, että nämä tavoitteet pystytään täyttämään, kyseinen jäsenvaltio on samalla velvollinen 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.[101]

230. Tuomioistuinten riippumattomuuden periaate ei edellytä jäsenvaltioilta mitään tiettyä perustuslaillista mallia, jolla säänneltäisiin jollain tavoin valtion eri vallankäyttäjien välisiä suhteita ja vuorovaikutusta,[102] tietenkin edellyttäen, että jonkinlainen oikeusvaltioperiaatteelle ominainen perusvallanjako säilytetään.[103] Tähän ei siis ole olemassa mitään ennalta määrättyä tai yhtä ainoaa pätevää mallia tai järjestelmää, vaan käytössä on monenlaisia järjestelmiä ja rakenteita.

99 Ks. tästä 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).

100 Ks. tästä 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, 98 kohta).

101 Ks. tästä 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).

102 Ks. tältä osin perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen 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, 130 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

103 Ibid., 124–126 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

Oikeuskäytännössä pyritään määrittämään vähimmäisvaatimukset, jotka kansallisten järjestelmien on täytettävä. Nämä vaatimukset liittyvät tuomioistuinten riippumattomuuden *sisäisiin* ja *ulkoisiin* osatekijöihin sekä *puolueettomuuden* vaatimukseen, joka johtuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

231. Erityisesti 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”.[104] Tähän sisältyy paitsi kaikki suora vaikuttaminen ohjeiden muodossa ”myös kaikenlainen epäsuorempi vaikuttaminen, joka voi ohjata asianomaisten tuomareiden ratkaisuja”.[105]

232. 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.[106] Ulkoisella vaikutelmalla on tärkeä merkitys myös puolueettomuuden objektiivisessa arvioinnissa, jossa on määritettävä, onko tuomarin henkilökohtaisesta toiminnasta riippumatta hänen puolueettomuuttaan mahdollista epäillä tiettyjen todennettavissa olevien tosiseikkojen perusteella.[107]

233. Tuomioistuinten riippumattomuuden ulkoinen osatekijä yhdistettynä ulkoista vaikutelmaa koskevaan oppiin muodostaa siten perustan sen arvioimiselle ja tosiasiallisesti sen abstraktille valvonnalle, onko valittu kansallinen oikeuslaitosmalli kyseisten vaatimusten mukainen. Tämäntyyppisessä arvioinnissa tarkastellaan usein, onko järjestelmään sisällytetty riittävät takeet niin, että pystytään ainakin kohtuullisessa määrin suojautumaan ulkoiselta painostukselta ja poliittisen vaikutusvallan käytöltä.

234. Näiden arviointiperusteiden melko epämääräinen luonne yhdistettynä suoritettavan yhteensopivuuden arvioinnin abstraktiin luonteeseen edellyttää sen selventämistä, mitä seikkoja tarkalleen ottaen on tutkittava, miten yksityiskohtaisesti ja minkä argumenttien perusteella, ja tarkastelen tätä kysymystä jäljempänä.

b) Arvioinnin luonne: mitä kaikkea on selvitettävä?

235. Ensinnäkin on oltava selvillä siitä, minkä tyyppinen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu asia on. Ensimmäinen selvitettävä seikka koskee siten eron tekemistä niiden kahden tilanteen välillä, joissa voi tulla esiin tuomioistuinten riippumattomuutta koskevia kysymyksiä.

104 Ibid., 121 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Kursivointi tässä.

105 Ibid., 125 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

106 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 tältä osin 6.11.2018 annettuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 144 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja 21.6.2011 annettuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon Fruni v. Slovakia (CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, 141 kohta).

107 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 6.5.2003 annettuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon Kleyn ym. v. Alankomaat (CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, 191 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja 6.11.2018 annettuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 145, 147 ja 149 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

236. Yhtäältä yksityinen voi tuoda tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan kysymyksen esiin liitännäiskysymyksenä tilanteessa, jossa tyypillisesti on kyse unionin oikeudessa suojattujen oikeuksien loukkaamisesta tietyssä yksittäistapauksessa. Tällaisessa tilanteessa tuomioistuinten riippumattomuuden puutteet voivat merkitä perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattujen oikeuksien loukkaamista kyseisessä yksittäistapauksessa. Tällainen tilanne voi viitata sääntöjen yleiseen toimimattomuuteen,[108] mutta näin ei ole välttämättä: se voi yhtä hyvin merkitä yksittäistä häiriötä muutoin hyvin toimivassa järjestelmässä.

237. Toisaalta on myös olemassa tapauksia, jotka koskevat oikeuslaitoksen eri osien rakenteellista arviointia. Tällaisessa arvioinnissa lähinnä tarkastellaan, ovatko tietyt jäsenvaltioiden tekemät lainsäädäntöratkaisut yhteensopivia unionin oikeudessa asetettujen vaatimusten kanssa. Tällainen tilanne voi syntyä, kuten nyt käsiteltävissä asioissa, jos pääasiat liittyvät sellaisiin oikeuslaitoksen väitettyihin puutteisiin, joilla (tai ainakaan kaikilla niistä) ei välttämättä ole yhteyttä mihinkään tiettyyn yksittäistapaukseen, jossa olisi loukattu yksityisen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tällaisessa tilanteessa analyysi edellyttää abstraktia arviointia kyseisen järjestelmän yhteensopivuudesta unionin oikeudessa asetettujen vaatimusten kanssa.[109]

238. Jälkimmäinen tilanne tuli esiin unionin tuomioistuimessa melko äskettäin eräiden jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen yhteydessä.[110] Se on tullut esiin myös tapauksissa, joissa asia on lopulta jätetty tutkimatta, koska asiakysymyksen osalta ei ole ollut mitään liittymäkohtaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olleeseen pääasiaan.[111] Pitää kuitenkin eittämättä paikkansa, että aikaisemmin on ollut myös tilanteita, joissa tällainen rakenteellisten tekijöiden abstrakti arviointi on muodostanut pääasian ytimen, minkä vuoksi vastauksen saamista unionin tuomioistuimelta on pidetty tarpeellisena.[112]

239. Jälkimmäisen tyyppinen abstrakti arviointi tiettyjen jäsenvaltioiden tekemien institutionaalisten tai menettelyllisten ratkaisujen yhteensopivuudesta unionin oikeuden vaatimusten kanssa on varmasti aivan mahdollinen myös yhteistyö- ja seurantajärjestelmän yhteydessä. Kuten edellä tarkemmin selitettiin,[113] kyseinen järjestelmä mahdollistaa tiettyjen Romanian omaksumien mallien abstraktin arvioinnin ilman, että kussakin yksittäistapauksessa olisi välttämättä kyse jonkin unionin oikeuteen perustuvan oikeuden väitetystä loukkaamisesta. Nähtäväksi jää, millainen tilanne nykyään on SEU 19 artiklan 1 kohdan suhteen suuren jaoston annettua äskettäin tuomion Miasto Łowicz.[114]

240. Nyt käsiteltävissä asioissa ja jäsenvaltioissa mahdollisesti esiin tulevissa muissakin kysymyksissä, jotka koskevat tuomioistuinten asianmukaista riippumattomuutta, voi olla yleisesti hyödyllistä selventää, minkä tyyppiset argumentit tällaisen abstraktin arvioinnin piiriin kuuluvat, esitettiinpä niitä yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen ja perusoikeuskirjan tai myös SEU 19 artiklan 1 kohdan perusteella. Tässä voidaan mielestäni erottaa kolme eri skenaariota.

108 Näin oli 19.11.2019 annetussa tuomiossa A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982).

109 Ks. näistä kahdesta tilanteesta ratkaisuehdotukseni Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, 53 kohta).

110 Tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531) ja tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18, EU:C:2019:924).

111 Tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Tuomareiden kurinpitojärjestelmä) (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234).

112 Tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117) ja tuomio 7.2.2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106).

113 Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 198–202 kohta.

114 Ks. myös em. määräys 2.7.2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

241. Ensimmäisessä skenaariossa koko institutionaalinen tai prosessuaalinen rakenne, jota on jo tarkasteltu yleisesti ja abstraktisti, vaikuttaa ongelmalliselta. Itse malli, kun sitä tarkastellaan yksinään ja ilman sen soveltamisesta annettuja konkreettisia esimerkkejä, vaikuttaa väärältä. Se olisi hyvin altis väärinkäytöksille, koska on selvää, ettei siinä kyetä takaamaan riittävää ulkoista riippumattomuutta eikä täyttämään ulkoista vaikutelmaa koskevan opin vaatimuksia, kuten perusoikeuskirjan 47 artiklassa tai SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään. Tätä ensimmäistä tilannetta voitaisiin kutsua ”pelkäksi paperiarvioinniksi”.

242. Toisessa skenaariossa institutionaaliset järjestelyt eivät ehkä itsessään ole ongelmallisia, mutta kansalliselle tuomioistuimelle tai unionin tuomioistuimelle esitetään selkeitä perusteluja tai jopa todisteita siitä, että tällaisia ongelmia tai tällainen väärinkäytösten mahdollisuus on käytännössä olemassa. Näin voi käydä kahdessa tapauksessa: yhtäältä mallin puutteet tulevat näkyviin, kun se sijoitetaan muiden mallien yhteyteen. Tästä on kyse silloin, kun kansallinen sääntö erillään ja paperilla tarkasteltuna ei vaikuta laisinkaan ongelmalliselta, mutta muuttuu erittäin ongelmalliseksi, kun se yhdistetään järjestelmän muihin sisäisiin sääntöihin. Toisaalta mallin puutteet eivät välttämättä näy paperilla vaan vasta sitten, kun sitä aletaan tosiasiallisesti soveltaa. Tämän toisen skenaarion yhteisenä piirteenä on siten meneminen pelkkää mallia pidemmälle tarkastelemalla ”papereita yhdessä” tai ”papereita sellaisina kuin niitä on sovellettu”.

243. Kolmanneksi eteen voi tulla myös skenaario, jossa institutionaaliset järjestelyt, sellaisena kuin ne määritellään paperilla, näyttävät täyttävän perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan tai SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan vaatimukset. Nähtävissä on kuitenkin viitteitä siitä, että tietyssä erityisympäristössä ja kyseisen jäsenvaltion oikeudellisessa ja institutionaalisessa tilanteessa tätä muutoin luotettavaa mallia itse asiassa käytetään jo väärin. Tämä skenaario, joka on arvioinnin kannalta kaikkein ongelmallisin mille tahansa kansainväliselle tuomioistuimelle tai muulle kansainväliselle elimelle, viittaa ”pelkkään käytäntöön” tai ikävä kyllä pikemminkin ”arvottomaan paperiin”.

244. On tarpeen korostaa, että toisessa ja kolmannessa skenaariossa kansallisella tilanteella ja tosiasiallisella soveltamisella on erityisen suuri merkitys kahdesta syystä. Ensinnäkin kyseessä olevat säännökset on tutkittava jäsenvaltion institutionaalisen rakenteen kannalta. Sen vuoksi on tarpeen tarkastella mahdollisuuksien mukaan yleistä institutionaalista ja rakenteellista taustaa ja kyseessä olevien sääntöjen suhdetta muihin asiaan liittyviin säännöstöihin. Vaikka nimittäin tiettyä säännöstä voidaan erikseen tarkasteltuna pitää asianmukaisena, se voi osoittautua erittäin ongelmalliseksi, kun sitä tarkastellaan suhteessa järjestelmän muihin merkityksellisiin sääntöihin.[115]

245. Toiseksi tulee tietenkin eteen tosiasiallista soveltamista ja tosiasiallista kansallista käytäntöä koskevien lausumien arkaluontoinen selvittämistehtävä, joka perustuu asiakirja-aineistoon ja unionin tuomioistuimessa esitettyihin väitteisiin. Tässä yhteydessä kansallinen käytäntö on todellakin mahdollista ja tarpeen ottaa huomioon. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on nimittäin toistuvasti vahvistettu, että arvioitaessa yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa pidetään yleisesti merkityksellisinä paitsi itse kansallista lainsäädäntöä myös oikeuskäytäntöä ja hallinnollista käytäntöä.[116]

115 Ks. tästä lähestymistavasta 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, 152 ja 153 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukseni PG (C-406/18, EU:C:2019:1055) (60 päivän määräajasta, jonka kuluessa tuomioistuimen on ratkaistava asia, *jos sitä tarkastellaan suhteessa* muihin menettelysääntöihin ja institutionaalisiin rajoitteisiin, kun varmistetaan kansainvälistä suojelua koskevien päätösten tehokas laillisuusvalvonta jäsenvaltiossa).

116 Ks. oikeuskäytännöstä esim. tuomio 19.3.2020, Sánchez Ruiz ym. (C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, 80 kohta) ja hallinnollisista käytännöistä esim. tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 75 kohta); tuomio 17.12.2015, Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, 31 ja 46 kohta) ja tuomio 20.6.2018, Enteco Baltic (C-108/17, EU:C:2018:473, 100 kohta).

246. Jos kuitenkin tuomioistuimille ja erityisesti unionin tuomioistuimelle esitetään tällaisia asiayhteyteen ja käytäntöön perustuvia väitteitä, ne on selitettävä asianmukaisesti, niistä on esitettävä näyttöä ja niitä on käsiteltävä, ja tämä koskee yhtä lailla kansallista tuomioistuinta kuin unionin tuomioistuimen käsittelyyn osallistuvia asianosaisia tai muita osapuolia. Toisin sanoen on niin, että jos väitetään, että tietty järjestelmä tai institutionaalinen järjestely toimii todellisuudessa eri tavalla kuin laissa tai ”paperilla” sanotaan, nämä väitteet on näytettävä toteen asianmukaisesti ja kohtuullisella varmuudella.

247. Korostaisin nimenomaan tämän varmuuden kohtuullisuutta. Yhtäältä olisi nimittäin kohtuutonta vaatia kansallista tuomioistuinta, joka esimerkiksi esittää ennakkoratkaisupyynnössään, että kansallista kurinpitomenettelyjen järjestelmää käytetään väärin, koska tuomareihin kohdistuu poliittista painostusta, toimittamaan tyhjentävät tilastotiedot kaikista kyseisessä jäsenvaltiossa toteutetuista kurinpitomenettelyistä sekä asiakirjoin tuetun näytön siitä, miten tätä painostusta tarkalleen ottaen on harjoitettu ja miten se täsmälleen vaikuttaa tuomioistuimen ratkaisutoimintaan yksittäistapauksissa. Toisaalta olisi myös ongelmallista viitata pelkästään kansalliseen malliin ja esittää in abstracto, että jollei mallia vaihdeta toiseen, *sitä saatetaan* käyttää väärin.

248. Kaikkea voidaan käyttää väärin. Pelkkä väärinkäytön mahdollisuus ei ole riittävä peruste kumota kokonaista rakennetta tai mallia. Eihän veitsien tai autojenkaan käyttöä kielletä, vaikka niitä saatetaan vastuuttomasti käyttää moniin muihinkin tarkoituksiin kuin leivän leikkaamiseen tai töihin ajamiseen. Unionin tuomioistuimelle on siten myös tuomioistuinten ulkoisen riippumattomuuden ja ulkoisen vaikutelman aloilla esitettävä vakuuttavia perusteluja siitä, kuinka konkreettisesti tietty malli täsmälleen on altis väärinkäytöksille, tai ainakin havainnollisia esimerkkejä tapauksista, joissa käytännössä jo tapahtuu väärinkäytöksiä niin, että niistä on muodostunut rakenteellinen ongelma.

C Kyseessä olevien kansallisten säännösten arviointi

249. Tämän varsin yksityiskohtaisen etenemissuunnitelman esitettyäni siirryn viimein arvioimaan kumpaakin riidanalaista institutionaalista kysymystä. Luon aluksi yleiskatsauksen kansallisiin oikeussääntöihin (1). Sen jälkeen arvioin asiassa C-83/19 esitetyt ennakkoratkaisukysymykset, jotka koskevat tuomioistuinten tarkastusyksikön johdon nimittämistä (2), ja tarkastelen lopuksi asioissa C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19 esitettyjä ennakkoratkaisukysymyksiä, jotka koskevat sisäisen tutkintaosaston perustamista (3).

1. Taustaa

250. Kaikki käsiteltävät asiat koskevat ns. oikeudenkäyttöä koskevien lakien eli tuomarien ja syyttäjien ohjesäännöstä annetun lain nro 303/2004, oikeuslaitoksen organisaatiosta annetun lain nro 304/2004 ja ylimmästä tuomarineuvostosta annetun lain nro 317/2004 eri näkökohtia. Nämä lait annettiin Romanian liittymisneuvottelujen yhteydessä sen oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja tehokkuuden parantamiseksi.[117]

251. Liittymisen jälkeen näitä lakeja ja niiden myöhempiä muutoksia seurattiin tarkasti yhteistyö- ja seurantajärjestelmässä. Näiden lakien ja niiden myöhempien muutosten perusteella komissio antoi määräajoin kertomuksen Romanian edistymisestä oikeuslaitoksensa riippumattomuuden ja tehokkuuden parantamisessa ja korruption torjunnassa. Tämän edistymisen johdosta komissio antoi vuonna 2017 yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä laatimassaan kertomuksessa joitakin lopullisia suosituksia, jotka olisivat hyvin voineet johtaa yhteistyö- ja seurantajärjestelmän lakkauttamiseen.[118] Romanian edistymisessä tapahtui kuitenkin käänne huonompaan vuosina 2017 ja 2018, kun

117 Vuoden 2004 määräaikaiskertomus Romanian edistymisestä EU-jäsenyyden valmisteluissa (SEC(2004) 1200), s. 19.

118 Ks. yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annettu kertomus vuodelta 2018, s. 3.

oikeudenkäyttöä koskevia lakeja muutettiin eri laeilla,[119] jotka hyväksyttiin parlamentissa nopeutetussa menettelyssä, johon sisältyi lyhyt keskustelu parlamentin kummassakin kamarissa.[120] Nämä lait annettiin suuren poliittisen kuohunnan ja julkisten protestien keskellä.[121] Myöhemmin syyskuun 2018 ja maaliskuun 2019 välisenä aikana Romanian hallitus antoi viisi kiireellistä asetusta, joilla muutettiin oikeudenkäyttöä koskevia lakeja ja lisättiin niihin uusia säännöksiä.[122]

252. Kiireellisiin asetuksiin sisältyy muitakin muutoksia, jotka eivät kuitenkaan ole käsiteltävien asioiden kohteena, kuten uusi varhaiseläkejärjestely, tuomareiden sananvapauden rajoitukset ja ylimmän tuomarineuvoston jäsenten virasta erottamisen perusteiden laajentaminen.[123] Niillä myös säädettiin muutokset, jotka ovat unionin tuomioistuimen käsiteltäviksi saatettujen asioiden perusteina, kuten tuomioistuinten tarkastusyksikön johdon väliaikaista nimittämistä koskeva menettely ja sisäisen tutkintaosaston perustaminen, sekä tuomarien aineellista vastuuta koskevien säännösten muutokset, joita tarkastelen asiassa C-397/19 esittämässäni erillisessä ratkaisuehdotuksessa.

253. Komissio antoi näistä muutoksista kielteisen arvion yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä vuosina 2018 ja 2019 antamissaan kertomuksissa. Joihinkin niistä otettiin kantaa myös useiden kansainvälisten elinten, kuten Venetsian komission[124] ja GRECO:n[125], antamissa kertomuksissa, joissa varoitettiin kyseisiin säännöksiin liittyvistä riskeistä, nimittäin tuomioistuinten riippumattomuuden ja oikeuslaitoksen tehokkuuden ja laadun heikentymisestä. Venetsian komissio on lisäksi ilmaissut huolensa kiireellisten asetusten yleistyneestä käytöstä.[126]

254. Eräs tärkeä yhteinen piirre, joka on syytä mainita yleiseen asiayhteyteen liittyvänä seikkana, on Romanian hallituksen antamien *kiireellisten asetusten* merkittävä asema eri oikeudenkäyttöä koskevien lakien tärkeiden säännösten muuttamisessa. Sen arvioiminen, onko tällaisen – ainakin ensi arviolta poikkeuksellisen – välineen käyttö kansallisen perustuslain mukaan hyväksyttävää, ei ole unionin tuomioistuimen vaan mahdollisesti kansallisten tuomioistuinten (tai perustuslakituomioistuimen) asia.

255. Kuten Romanian hallitus myönsi istunnossa, se, että oikeuslaitoksen uudistuksen lainsäädäntötekniikkana on laajalti käytetty kiireellisiä asetuksia ilman, että kyseiselle käytännölle olisi aina esitetty selkeitä kiireellisyysperusteita, on jo sinänsä tärkeä yleiseen asiayhteyteen liittyvä seikka. Lakeja, joilla on tarkoitus säännellä rakenteellisesti valtion tuomiovaltaa, pitäisi valtiovallan kolmijako-oppia aidosti noudattavassa järjestelmässä antaa vain sellaisen huolellisen harkinnan ja käsittelyn jälkeen, jossa näkemyksensä voivat esittää kaikki ne lainsäädäntö- ja lainkäyttöelimet, jotka tavanomaisesti osallistuvat sellaisten lakien valmisteluun, joiden on mieluiten tarkoitus elää hieman päivänkorentoa pidempään.

256. Vaikka siis oikeuslaitoksen sääntelyllä kiireellisillä asetuksilla ei sinänsä rikotakaan unionin oikeutta, ne ovat kuitenkin tärkeä asiayhteyteen liittyvä seikka, joka riidanalaisten kansallisten säännösten arvioinnissa on otettava huomioon.

119 Laki nro 207/2018 (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 20 kohta) sekä ylimmästä tuomarineuvostosta annetun lain nro 317/2004 muuttamisesta ja täydentämisestä annettu laki nro 234/2018 (Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM; Monitorul Oficial, nro 850, 8.10.2018) ja tuomarien ja syyttäjien ohjesäännöstä annetun lain nro 303/2004 muuttamisesta ja täydentämisestä annettu laki nro 242/2018 (Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor; Monitorul Oficial, nro 868, 15.10.2018).

120 Yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annettu kertomus vuodelta 2018, s. 9.

121 Ks. GRECO Ad hoc Report on Romania (Rule 34). Hyväksytty 79. täysistunnossa 23.3.2018 (2018/2).

122 Kiireelliset asetukset nro 77/2018, nro 90/2018, nro 92/2018, nro 7/2019 ja nro 12/2019. Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 18 ja 27–34 kohta.

123 Ks. yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annettu kertomus vuodelta 2018, s. 3.

124 Venice Commission Opinion No 924/2018 on amendments to Law No 303/2004 on the statute of judges and prosecutors, Law No 304/2004 on judicial organisation and Law No 317/2004 on the Superior Council for Magistracy (Romania), CDL-AD(2018)017.

125 GRECO Ad hoc Report on Romania (Rule 34). Hyväksytty 79. täysistunnossa 23.3.2018 (2018/2).

126 Venice Commission Opinion No 950/2019 on Emergency Ordinances GEO No 7 and GEO No 12 Amending the Laws of Justice (Romania), CDL-AD(2019)014.

2. Tuomioistuinten tarkastusyksikön johdon väliaikainen nimittäminen

a) Ennakkoratkaisupyyntö ja osapuolten lausumat

257. Ennakkoratkaisupyynnössä tuodaan ilmi useita huolenaiheita, jotka koskevat kiireellisen asetuksen nro 77/2018 antamisessa noudatettua lainsäädäntömenettelyä ja sen asiayhteyteen liittyviä seikkoja sekä kyseisen asetuksen seurauksia.

258. Ensinnäkin on huomautettava, että kiireellisellä asetuksella ei suinkaan korjata väitettyä lainaukkoa, kuten asetuksen johdanto-osassa mainitaan, vaan sillä pikemminkin viedään ylimmältä tuomarineuvostolta yksi niistä toimivaltuuksista, jotka liittyvät sen perustuslailliseen tehtävään tuomioistuinten riippumattomuuden takaajana. Lisäksi kiireellinen asetus mahdollistaa sen, että johtovirassa voidaan jatkaa määräämättömän ajan, koska jo päättynyt toimikausi uusitaan mielivaltaisesti suoraan lain nojalla ilman, että ylin tuomarineuvosto pystyy käyttämään perustuslaillisen tehtävänsä perusedellytyksiin kuuluvaa harkintavaltaa.

259. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että ylimmän tuomarineuvoston vastuulla on Romanian perustuslain 133 §:n 1 momentin mukaan taata tuomioistuinten riippumattomuus. Lisäksi korostetaan, että kiireellisessä asetuksessa nro 77/2018 tehty ratkaisu on perusteeton poikkeus nimityksissä noudatettavaan väliaikaisuuden pääsääntöön, joka koskee henkilön väliaikaista määräämistä johtovirkaan, ja että sillä siten puututaan ylimmän tuomarineuvoston toimivaltaan.

260. Asociația Forumul Judecătorilor din România on väittänyt unionin tuomioistuimessa ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa jo esittämiensä ja tämän hyväksymien perustelujen mukaisesti, että kiireellisestä asetuksesta nro 77/2018 seuraa, että ylin tuomarineuvosto menettää yhden niistä toimivaltuuksista, jotka liittyvät sen perustuslailliseen tehtävään tuomioistuinten riippumattomuuden takaajana. Istunnossa kantaja myös selvensi, että tuomioistuinten tarkastusyksikön päätarkastajan virkaan oli ennen sovellettu väliaikaista virkatehtäviin määräämistä koskevaa järjestelyä. Lisäksi tuomareiden ja syyttäjien ohjesäännön, mukaan lukien tuomioistuinten tarkastusyksikön organisaatiota ja toimintaa koskevien sääntöjen, hyväksyminen edellyttää ylimmältä tuomarineuvoston lausuntoa. Riidanalaisesta kiireellisestä asetuksesta ei kuitenkaan tällaista lausuntoa pyydetty.

261. Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset ovat yhtä mieltä siitä, että tuomareihin sovellettavassa kurinpitomenettelyssä, mukaan lukien tuomioistuinten tarkastusyksikön nimittämismenettelyssä, on noudatettava tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Alankomaiden hallitus huomauttaa, että kiireellinen asetus nro 77/2018, sellaisena kuin sitä kuvaillaan ennakkoratkaisupyynnössä, ei vaikuta olevan tämän periaatteen mukainen. Ruotsin hallitus korostaa, että tämän arvioinnin tekeminen on kansallisen tuomioistuimen asia.

262. Komissio väitti istunnossa, että Romanian hallituksen puuttuminen tuomioistuinten tarkastusyksikön johdon nimittämiseen on omiaan herättämään epäilyjä tuomioistuinten riippumattomuuden takeista, kun erityisesti pidetään mielessä, että toimivalta tällaisiin nimityksiin kuuluu ylimmälle tuomarineuvostolle. Näin ollen on viitteitä siitä, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on rikottu.

263. Romanian hallitus väitti istunnossa, että SEU 19 artikla on esteenä kansallisille säännöksille, joiden mukaan tuomioistuinten tarkastusyksikön johto voidaan nimittää, *myös ad interim*, kiireellisellä asetuksella, koska ne saattavat antaa vaikutelman poliittisen vaikutusvallan käytöstä tai poliittisesta painostuksesta. Kyseinen hallitus ei kiistä kiireellisyyttä mutta toteaa, että lain nro 303/2004 57 §:ssä säädettyä mahdollisuutta väliaikaiseen virkatehtäviin määräämiseen ei voitu käyttää, koska kyseisessä pykälässä viitataan yksinomaan tuomioistuimissa ja syyttäjänvirastoissa tapahtuvaan väliaikaiseen

virkatehtäviin määräämiseen. Romanian nykyinen hallitus kuitenkin väittää, että edellinen hallitus olisi hyvin voinut hyväksyä institutionaalisen toimintakatkoksen estämiseksi toisenlaisen järjestelyn esimerkiksi mahdollistamalla lyhytaikaiset tilapäiset nimitykset ja ottamalla ylimmän tuomarineuvoston mukaan nimittämismenettelyyn.

264. Tuomioistuinten tarkastusyksikkö on sitä vastoin väittänyt, että – kuten kyseisen välineen johdanto-osassa mainitaan – toimenpiteen olemassaolon oikeutuksena on tilanne, joka aiheutui siitä, että edellisen johdon toimikausi oli päättynyt 1.9.2018, eikä toimivaltainen elin ollut järjestänyt uutta kilpailumenettelyä. Lisäksi kyseisessä asetuksessa säädetään, että virkoihin voidaan nimittää ainoastaan henkilöt, jotka ovat jo läpäisseet kilpailumenettelyn ja jo työskennelleet päätarkastajan ja apulaispäätarkastajan tehtävissä. Koska kilpailumenettelyn tosiasiallisesti järjesti ylin tuomarineuvosto, virkaan valittiin sama päätarkastaja, joka sai erittäin hyvät pisteet.

b) Arviointi

265. Perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa sen paremmin kuin SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassakaan ei määrätä mitään erityistä mallia, jonka mukaan tuomioistuinten jäsenten kurinpitojärjestelmät on järjestettävä. Riippumattomuuden vaatimus kuitenkin edellyttää, että tuomareiden kurinpitojärjestelmää koskevilla säännöillä ”on tarvittavat takeet, jotta vältetään täysin vaara siitä, että tällaista kurinpitojärjestelmää käytetään tuomioistuinratkaisujen sisällön poliittisen valvonnan järjestelmänä”.[127] Tästä syystä unionin tuomioistuin on määrittänyt tuomioistuinten riippumattomuuden säilymisen kannalta olennaiseksi takeeksi riippumattoman elimen asiaan puuttumisen sellaisen menettelyn mukaisesti, jossa taataan täysimääräisesti perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa vahvistetut oikeudet ja etenkin puolustautumisoikeudet.[128] Tämä toteamus tarkoittaa yksiselitteisesti sitä, että perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan vaatimukset pätevät myös tuomioistuinten jäseniin kohdistettaviin kurinpitomenettelyihin.[129]

266. On korostettava, että nämä vaatimukset koskevat kurinpitoelintä (yleensä kurinpitomenettelyn alaisuuteen kuuluvan virkavirheen käsittelevää kurinpitojaostoa) itseään eivätkä elintä (käytännössä kurinpitoasian syyttäjää), joka saattaa asian sen käsiteltäväksi. Tuomioistuinten tarkastusyksilöllä ei ole toimivaltaa tehdä lopullisia päätöksiä kurinpitomenettelyn alaisten virheiden olemassaolosta. Tämä toimivalta on varattu sille ylimmän tuomarineuvoston toimivaltaiselle osastolle, joka toimii kurinpitoelimenä.

267. Tuomioistuinten tarkastusyksiköllä, kuten Romanian hallitus istunnossa selvensi ja kuten kantaja korostaa, on kuitenkin kurinpitomenettelyssä ratkaiseva asema. Se tekee esitutkinnan ja päättää, aloitetaanko kurinpitoasiassa tutkinta. Se hoitaa kurinpitoasian tutkinnan ja tekee lopulta päätöksen siitä, saatetaanko kurinpitoasia vireille ratkaisua varten ylimmän tuomarineuvoston toimivaltaisessa osastossa.[130] Tuomioistuinten tarkastusyksiköllä on myös merkittäviä tehtäviä lainkäyttäjän virheen toteamiseen johtavan menettelyn vireillepanossa.[131] Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin

127 Tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 77 kohta).

128 Ks. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 77 kohta).

129 Tältä osin vaikuttaa siltä, että perusoikeuskirjassa vahvistettu suojelustandardi on todellakin tiukempi kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioissa, näiden viimeaikaisesta kehityksestä huolimatta, ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.1.2013, Volkov v. Ukraina (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, 87–91 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.6.2016, Baka v. Unkari, (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112 (suuri jaosto), 107 kohta ja sitä seuraavat kohdat); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.5.2017, Paluda v. Slovakia (CE:ECHR:2017:0523JUD003339212 (kolmas jaosto), 33–35 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.9.2018, Denisov v. Ukraina (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911 (suuri jaosto), 44 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

130 Romanian hallituksen istunnossa esittämien selvennysten mukaan tuomioistuintarkastajien toimivaltuudet luetellaan lain nro 317/2004 74 §:n 1 momentissa. Lain nro 317/2004 45 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuinten tarkastusyksikkö voi aloittaa tutkinnan ex officio tai kenen tahansa, jolla on asiassa intressi, mukaan lukien ylimmän tuomarineuvoston, pyynnöstä. Kyseisen lain 44 §:n 3^1 momentin mukaan oikeusministeri voi pyytää tuomioistuinten tarkastusyksikköä selvittämään, onko olemassa viitteitä syyttäjien syyllistymisestä kurinpitomenettelyn alaisiin virheisiin.

131 Näin lain nro 317/2004 74 §:ssä ja lain nro 303/2004 94 §:ssä. Ks. ratkaisuehdotukseni asiassa C-397/19.

selittää, päätarkastajalla on lisäksi joitakin keskeisiä toimivaltuuksia, joita viimeaikaisilla lakimuutoksilla on niin ikään vahvistettu:[132] hän nimittää johtotehtävissä toimivat tarkastajat, johtaa yksikön toimintaa ja kurinpitomenettelyjä, organisoi asioiden jakamisen, määrittää, millä toiminnan aloilla tarkastustoimia tehdään, toimii ensisijaisena ohjeiden antajana ja on toimivaltainen itse aloittamaan kurinpitomenettelyjä.

268. Näissä olosuhteissa on melko selvää, että tällaiset kurinpitomenettelyyn liittyvät tutkinta- ja vireillepanovaltuudet ovat jo sinänsä omiaan aiheuttamaan painetta henkilöille, jotka hoitavat lainkäyttötehtäviä, kurinpitomenettelyssä lopullisen päätöksen tekevän elimen tarjoamista takeista riippumatta.[133] Näin on a fortiori silloin, kun tutkintaa kurinpitoasiassa ja sitä koskevan asian vireille saattamista koskeva toimivalta on yhdellä ja samalla elimellä, joka on erikoistunut tarkastamaan ja tutkimaan tuomareita.

269. Tästä syystä tuomioistuinten tarkastusyksikön kaltaisen kurinpitomenettelyn aloittamisesta vastaavan elimen olisi osoitettava ainakin jonkinlaista operatiivista ja tutkinnallista riippumattomuutta. Jälleen on todettava, että tällaiselta elimeltä ei tietenkään voida edellyttää samaa riippumattomuutta kuin itse kurinpitoelimiltä. Kun kuitenkin pidetään mielessä sekä tuomioistuinten tarkastusyksikön tehtävä ylimmän tuomarineuvoston alaisuudessa että päätarkastajan toimivaltuudet, päätarkastajan virkaan nimittämistä koskeva menettely ei voi olla sellainen, että se antaa aihetta epäillä, että kyseisen elimen toimivaltuuksia ja tehtäviä käytetään lainkäyttötoimintaan kohdistuvan poliittisen valvonnan ja painostuksen välineinä.

270. Miten väliaikaista nimittämistä koskevasta järjestelystä annetut säännökset, joilla jatketaan virkaa tekevän henkilön toimikautta, sopivat tähän kuvaan? Kun tällaisia säännöksiä tarkastellaan in abstracto ja irrallaan asiayhteydestään, niiden voidaan tuskin sanoa olevan itsessään unionin oikeudessa vahvistettujen tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien vaatimusten vastaisia.

271. Ensinnäkin on todettava, etteivät suinkaan kaikki tilanteet, joissa toimeenpaneva elin osallistuu oikeuslaitoksen virkanimityksiin, johda automaattisesti riippumaattomuusperiaatteen vastaiseen alisteisuussuhteeseen, jos on olemassa takeita, joilla nimitettyjä henkilöitä voidaan suojata vaikutusvallan käytöltä tai painostukselta heidän hoitaessaan tehtäviään nimitysten jälkeen.[134] Pikemminkin päinvastoin: valtiovallan kolmijako-oppi toimii molempiin suuntiin.

272. Mielestäni sama johtopäätös pätee myös nimittämiseen tuomioistuinten tarkastusyksikön kaltaisten elinten johtovirkoihin. Tässä yhteydessä, kuten tuomioistuinten tarkastusyksikkö väittää, Romanian hallitus ei nimittänyt tuomioistuinten tarkastusyksikön päätarkastajaa suoraan erillisellä päätöksellä. Kiireellisessä asetuksessa nro 77/2018 säädetään menettelystä tuomioistuinten tarkastusyksikön johtamisen turvaamiseksi ad interim.

273. Toiseksi perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa ei myöskään suljeta lähtökohtaisesti pois järjestelyä, jossa virkaa tekevät päätarkastajat ja apulaispäätarkastajat huolehtivat väliaikaisesti tuomioistuinten tarkastusyksikön kaltaisten elinten johtamisesta siihen saakka, kunnes sille nimitetään uusi johto tavanomaisen menettelyn mukaisesti. Kuten myös tuomioistuinten tarkastusyksikkö toteaa,

132 Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että kyseisiä valtuuksia vahvistettiin 4.10.2018 annetulla lailla nro 234 (Monitorul Oficial, nro 850. 8.10.2018), jolla muutettiin lain nro 317/2004 69 §:ää päätarkastajan valtuuksien osalta.

133 Ks. mahdollisen kurinpitomenettelyn aloittamisen vaikutuksista tuomioistuinten riippumattomuuteen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.2.2012, Kinský v. Tšekin tasavalta (CE:ECHR:2012:0209JUD004285606, 97–99 kohta).

134 Ks. esim. 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), jossa viitataan seuraaviin ratkaisuihin: tuomio 31.1.2013, D. ja A. (C-175/11, EU:C:2013:45, 99 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.6.1984, Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, 79 kohta); tuomio 2.6.2005, Zolotas v. Kreikka (CE:ECHR:2005:0602JUD003824002, 24 ja 25 kohta); tuomio 9.11.2006, Sacilor Lormines v. Ranska (CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, 67 kohta) ja tuomio 18.10.2018, Thiam v. Ranska (CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

näin voidaan todellakin varmistaa, että virkaa ad interim hoitavat henkilöt ovat jo läpäisseet laissa edellytetyn kilpailumenettelyn ja että heillä on kokemusta tehtävästä. Tällainen järjestely voi todellakin olla tarpeen, ja se on käytössä useissa tuomioistuimissa tiettyjen keskeisten virkojen täyttämiseksi, tuomareiden nimitykset mukaan luettuina. [135]

274. Paholainen ei kuitenkaan tässä piiloudu yksityiskohtiin vaan asiayhteyteen. Edellä mainitut kaksi näennäisen ongelmatonta perustelua muuttuvat nopeasti kiistanalaisiksi, kun katsotaan tarkemmin tuomioistuinten tarkastusyksikön johdon väliaikaista nimittämistä koskevaa erityisjärjestelyä, sellaisena kuin siitä säädetään kiireellisessä asetuksessa nro 77/2018, ja sillä yksittäistapauksessa saavutettua lopputulosta.

275. Kyseisen asetuksen II §:n mukaan väliaikaista nimittämistä koskevaa järjestelyä sovelletaan myös tilanteissa, joissa tuomioistuimen tarkastusyksikön johtovirka *on auki* sinä päivänä, jona kiireellinen asetus tulee voimaan, mistä nimenomaan oli kyse silloin, kun kiireellinen asetus nro 77/2018 annettiin. [136] Käytännössä tämä tarkoittaa, että kiireellisellä asetuksella käyttöön otetulla säännöllä, joka annettiin kuulematta elintä, jota tällaisesta nimityksestä on tavanomaisesti kuultava, ei pyritä ainoastaan varmistamaan viran jatkuvuutta, vaan sillä käytännössä palautetaan ex post facto virkaan henkilö, jonka toimikausi oli jo päättynyt, laissa edellytetystä poikkeavassa menettelyssä, jossa sivuutetaan kyseiseen menettelyyn tavanomaisesti osallistuvat elimet.

276. Tämä asiayhteyteen liittyvä seikka ja se, miten tätä näennäisen neutraalia oikeussääntöä on käytännössä sovellettu, ovat jo sinänsä riittäviä perusteita todeta, että kiireellisellä asetuksella nro 77/2018 käyttöön otettu tuomioistuinten tarkastusyksikön johdon väliaikaista nimittämistä koskeva järjestely on omiaan herättämään kysymyksiä siitä, mikä intressi Romanian hallituksella oli nimittää tietty henkilö johtovirkaan elimessä, joka vastaa tuomioistuinten jäseniin kohdistettavista kurinpitomenettelyistä. Tällaiseen järjestelyyn ei siten vaikuta sisältyvän takeita, joiden perusteella voitaisiin hälventää yksityisten perustellut epäilyt siltä osin, ovatko lainkäyttöelimet täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, ovatko ne puolueettomia vastakkain oleviin intresseihin nähden.

277. Mielestäni analyysi voitaisiin ja oikeastaan pitäisikin päättää tähän. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja ennen muuta käsiteltävien asioiden kaikki (kansalliset) osapuolet ovat esittäneet muitakin asiayhteyteen liittyviä väitteitä, jotka koskevat paitsi (kansalliseen) toimivaltajakoon liittyviä kysymyksiä myös joitakin asiaan osallisia yksityisiä ja elimiä ja niiden väitetysti erityisiä intressejä. Mielestäni unionin tuomioistuimen ei ole tarpeen eikä asianmukaista ottaa kantaa mihinkään näistä asiayhteyteen liittyvistä muista seikoista, koska edellä esitetty perustelu on jo itsessään selvä ja ratkaiseva.

278. Lyhyesti sanottuna sellainen henkilöön katsomaton ja ennalta annettu neutraali oikeussääntö, jossa säädetään laitosten jatkuvuuden turvaamiseksi, että henkilö jatkaa virassa niin kauan, kunnes hänelle on asianmukaisesti nimitetty seuraaja, on oikea ja kohtuullinen. Sitä vastoin sellainen näennäisesti neutraalin säännön soveltaminen, jonka ainoana tarkoituksena on palauttaa tietty henkilö virkaan sen jälkeen, kun hänen toimikautensa on päättynyt, tavanomaisen nimittämismenettelyn vastaisesti ei ole oikein eikä kohtuullista.

135 Ks. ilmeisimpänä esimerkkinä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 5 artikla.

136 Netejorun alkuperäinen toimikausi oli päättynyt 1.9.2018, ja kiireellinen asetus nro 77/2018 annettiin 5.9.2018.

c) Välipäätelmä

279. Näin ollen ehdotan, että asiassa C-83/19 esitettyyn kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti: perusoikeuskirjan 47 artiklan toista kohtaa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansallisille säännöksille, joilla hallitus tavanomaisesti sovellettavista oikeussäännöistä poiketen ottaa käyttöön väliaikaista nimittämistä oikeuslaitoksen sisäisistä kurinpitomenettelyistä vastaavan elimen johtovirkoihin koskevan järjestelyn, jolla käytännössä palautetaan virkaan henkilö, jonka toimikausi on jo päättynyt.

3. Oikeuslaitoksen sisäisten rikosten tarkastusosasto

a) Ennakkoratkaisupyynnöt ja osapuolten lausumat

280. Tässä ratkaisuehdotuksessa tarkastelluista viidestä asiasta neljä koskee sisäisen tutkintaosaston perustamisesta ja toiminnasta annettuja oikeussääntöjä. Asioiden C-127/19 ja C-55/19, joita koskevat ennakkoratkaisupyynnöt on esittänyt yksi ja sama kansallinen tuomioistuin, pääasioiden oikeudenkäynneissä on kyse sisäisen tutkintaosaston perustamista koskevien oikeussääntöjen täytäntöön panemiseksi tehtyjen hallinnollisten toimien laillisuudesta. Asiat C-195/19 ja C-291/19 on saatettu unionin tuomioistuimen käsiteltäviksi sellaisen tuomareita ja syyttäjiä vastaan vireillä olevan rikosoikeudellisen menettelyn yhteydessä, johon sisäinen tutkintaosasto joutuu osallistumaan.

281. Tässä tilanteessa asiassa C-127/19 esitetyllä neljännellä ja viidennellä ennakkoratkaisukysymyksellä, asiassa C-291/19 esitetyllä neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellä ja asiassa C-355/19 esitetyllä neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellä halutaan lähinnä selvittää, ovatko SEU 19 artiklan 1 kohdassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettu tuomioistuinten riippumattomuuden periaate ja velvollisuus noudattaa SEU 2 artiklassa vahvistettuja oikeusvaltion arvoja esteenä sisäisen tutkintaosaston perustamiselle. Asiassa C-291/19 esitetyssä viidennessä ennakkoratkaisukysymyksessä tiedustellaan, onko perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta, joka koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa, esteenä sisäisen tutkintaosaston perustamiselle, kun tiedetään, että kyseisessä osastossa on vain hyvin vähän virkoja.

282. Ennakkoratkaisupyynnöissä, joissa pitkälti yhdytään pääasioiden asianosaisten esittämiin väitteisiin, esitetään siis useita sisäisen tutkintaosaston perustamiseen ja toimintaan liittyviä kysymyksiä. Jotkin unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet osapuolet, erityisesti Asociația Forumul Judecătorilor din România, Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor, yleinen syyttäjä ja OL, ovat kehitelleet edelleen näitä väitteitä.

283. Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset sekä komissio ovat todenneet ennakkoratkaisupyynnöissä esitettyjen seikkojen valossa, että on olemassa merkittäviä viitteitä siitä, että sisäisen tutkintaosaston perustamista ja toimintaa koskevat säännöt eivät täytä tuomioistuinten riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimuksia.

284. Romanian hallitus, joka kirjallisissa huomautuksissaan väitti sisäisen tutkintaosaston olevan näiden vaatimusten mukainen, muutti kantaansa istunnossa. Se ilmoitti unionin tuomioistuimelle, että hallituksen 27.12.2019 hyväksymässä pöytäkirjassa esitetyistä syistä nykyinen hallitus puoltaa sisäisen tutkintaosaston lakkauttamista yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annetuissa kertomuksissa annettujen suositusten ja Venetsian komission ja GRECO:n kertomusten mukaisesti.

285. Romanian hallitus tarkensi joitakin niistä seikoista, joihin sen uusi kanta perustui. Tarkastelen vain kolmea näistä kyseisen hallituksen esiin tuomista seikoista, joista osapuolet keskustelivat unionin tuomioistuimessa. Ensinnäkin valintalautakuntien kokoonpanoa koskevat säännökset, sellaisina kuin ne ovat myöhemmin muutettuina, vaikuttavat olevan ristiriidassa Romanian laissa vahvistetun tuomareiden ja syyttäjien tehtävien erottamista koskevan periaatteen kanssa, jonka mukaan syyttäjien

nimittäminen kuuluu ylimmän tuomarineuvoston syyttäjien osaston toimivaltaan. Toiseksi vaikuttaa siltä, että sisäisen tutkintaosaston perustaminen on aiheuttanut riskin siitä, että kyseiseen osastoon kuuluvat syyttäjät saavat käytännössä syytesuojan. Kolmanneksi hierarkkisesti ylemmän syyttäjän käsitteeseen liittyvä oikeussääntö on kiistanalainen, kun otetaan huomioon hierarkkista valvontaa koskeva perustuslaillinen periaate.

286. Vaikuttaa siis siltä, että ylin tuomarineuvosto on lopulta ainoa, joka puolustaa sisäisen tutkintaosaston perustamista ja toimintaa. Se on selittänyt, että sisäisen tutkintaosaston perustaminen voidaan oikeuttaa tarpeella suojella tuomioistuinten jäseniä.[137] Sisäisen tutkintaosaston tarkoituksena on tarjota tiettyyn ryhmään kuuluville henkilöille lisätakeita heillä yhteiskunnassa olevan merkittävän aseman perusteella ja varmistaa, että he toimivat hoidettavinaan olevien asioiden käsittelyssä mahdollisimman ammattimaisesti. Sisäinen tutkintaosasto edistää siten lainkäyttöjärjestelmän riippumattomuutta suojaamalla sitä paineilta ja väärinkäytöltä, joita tuomioistuinten jäsenistä vireille pannut mielivaltaiset kantelut ja kanteet aiheuttavat.

287. Ylin tuomarineuvosto korosti istunnossa, että järjestelmää voidaan perustella myös sillä, että korruptiontorjuntayksikkö, joka ennen sisäisen tutkintaosaston perustamista oli tutkinut yli puolet Romanian tuomareista, oli mennyt kohtuuttomuuksiin toimenpiteissään tuomioistuinten jäseniä vastaan, kuten tuomioistuinten tarkastusyksikön antamassa ja ylimmän tuomarineuvoston lokakuussa 2019 hyväksymässä kertomuksessa tuotiin esiin.[138] Sitä paitsi Curtea Constituțională vahvisti tämän ”suojelutarkoituksen” tuomiossaan nro 33/2018.[139]

288. Ylin tuomarineuvosto on myös väittänyt, että sisäisen tutkintaosaston perustamisen yhteydessä otettiin käyttöön sellainen takeiden järjestelmä, jonka perusteella kaikki epäilyt sen riippumattomuudesta poliittiselta painostukselta voitiin torjua. Lisätakeet ovat vahvistaneet sisäisen tutkintaosaston pääsyyttäjän nimittämistä koskevaa menettelyä ja syyttäjien valintamenettelyä.[140] Sisäisen tutkintaosaston pääsyyttäjän nimittää ylimmän tuomarineuvoston täysistunto, toisin kuin muiden syyteosastojen johtajat, jotka nimitetään oikeusministeriön järjestämässä kilpailumenettelyssä, jossa ylimmän tuomarineuvoston tehtäväksi jää ainoastaan neuvoa-antavan lausunnon antaminen. Sisäisen tutkintaosaston syyttäjistä huomautetaan myös, että riippumattomuuden lisätakeena on vaatimus siitä, että syyttäjillä on vähintään 18 vuoden työkokemus, että syyttäjien valinta tapahtuu avoimessa menettelyssä, jossa ei voida käyttää poliittista vaikutusvaltaa, että syyttäjien viimeksi kuluneet viisi työskentelyvuotta tutkitaan perusteellisesti ja että ketään ei voida määrätä väliaikaisesti virkatehtäviin kyseiseen osastoon.

b) Arviointi

289. Ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten esittämät perustelut ja osapuolten eri huolenaiheista unionin tuomioistuimessa esittämät huomautukset ovat pitkiä ja monitahoisia. Ne liittyvät sisäisen tutkintaosaston perustamista, kokoonpanoa ja toimivaltuuksia, sen johdon valintaa, sen laajempia institutionaalisia vaikutuksia muiden syyteosastojen lainkäyttöön ja sitä, miten kyseinen osasto käytännössä hoitaa tehtäviään, koskevien kansallisten sääntöjen eri näkökohtiin.

290. Katson viimeaikaisen oikeuskäytännön[141] perusteella, että vaikka kyseiset näkökohdat erikseen tarkasteltuina voisivat välttyä arvostelulta, niitä on arvioitava kokonaisuutena sen määrittämiseksi, miten sisäinen tutkintaosaston perustaminen ja toiminta ovat vaikuttaneet tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimukseen.

137 Tätä kantaa myös Romanian hallitus puolsi kirjallisissa huomautuksissaan.

138 Romanian hallitus mainitsi tuomioistuinten tarkastusyksikön kertomukset 5488/IJ/1365/DIP/2018 ja 5488/IJ/2510/DIJ/2018.

139 Tuomion 141 kohta.

140 Tämän kannan myös Romanian hallitus esitti kirjallisissa huomautuksissaan.

141 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, 141–144 kohta). Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 242–244 kohta.

291. Kun otetaan huomioon, miten tuomareihin erikoistuneen syyteosaston perustaminen voi vaikuttaa yleisön käsitykseen oikeuslaitoksesta, tällaisen osaston perustamiselle on ensinnäkin oltava erityisen painava, läpinäkyvä ja aito syy (i). Kun tämä vaatimus täyttyy, tällaisen osaston kokoonpanolle, organisaatiolle ja toiminnalle on ehdottomasti oltava asianmukaiset takeet, joilla estetään oikeuslaitokseen kohdistuvan ulkopuolisen painostuksen vaara (ii). Myös sisäisen tutkintaosaston perustamiseen liittyvillä erityisolosuhteilla ja selostuksella siitä, miten kyseinen elin on hoitanut tehtävänsä, on merkitystä asian kannalta merkityksellisen asiayhteyden määrittämisessä (iii).

i) Perustelut

292. Kuten jo edellä mainittiin,[142] unionin oikeudessa asetetut tuomioistuinten puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskevat vaatimukset, jotka vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa ja SEU 19 artiklan 1 kohdassa, eivät velvoita jäsenvaltioita noudattamaan mitään tiettyä rakennetta tai mallia syyttäjänvirastojensa institutionaalisessa järjestämisessä. Syyttäjänvirastojen rakenteet unionin jäsenvaltioissa ovatkin poikkeuksellisen moninaiset.[143]

293. Sellaisen erikoistuneen syyteosaston perustaminen, jolla on *yksinomainen* toimivalta tuomioistuinten jäsenten tekemien rikosten alalla, on kuitenkin selvästi omiaan vaikuttamaan yleisön käsitykseen tuomioistuinten riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Tällaisen osaston perustamisella tuomioistuinten jäsenet erotetaan ammattiryhmäksi, jolle tarvitaan oma erillinen hallintorakenteensa syyttäjänvirastossa. Kuten komissio huomauttaa, se on omiaan vahvistamaan näkemystä siitä, että lainkäyttöjärjestelmässä on laajalle levinnyttä rikollisuutta tai jopa korruptiota. Sillä asetetaan tuomareiden tekemät rikkomiset (jotka voivat olla aivan minkä luonteisia tahansa) vakavuudeltaan samalle tasolle kuin korruptiorikokset, järjestäytynyt rikollisuus tai terrorismirikokset, jotka ovat ainoita muita rikoksia, joita varten Romanian syyttäjänvirastoihin on perustettu erityisosastoja.[144] Tämä ”rikollinen vaikutelma” vaikuttaa yhteen ratkaisevista tekijöistä, jotka on otettava huomioon arvioitaessa toimenpiteen vaikutusta tuomioistuinten riippumattomuuteen, nimittäin luottamukseen, jota demokraattisen yhteiskunnan tuomioistuinten on herätettävä yleisössä.[145]

294. Jälleen on vaikea väittää, että erityisten syyteosastojen tai edes erillisten syyttäjänvirastojen perustaminen olisi sinänsä mitenkään poissuljettua. Jäsenvaltioissa todellakin on erikoistuneita syyttäjäyksiköitä, joiden olemassaolo perustuu joko tietyn henkilöryhmän (kuten alaikäisten) erityiseen suojelutarpeeseen tai tiettyjen henkilöiden erityisasemaan (sotilassyyttäjänvirastot) tai jotka liittyvät tiettyyn pitkälle erikoistuneeseen alaan, jolla tarvitaan erityisasiantuntemusta tai -osaamista (monimutkaiset talousrikokset, kyberturvallisuus jne.).

295. Kun ajatellaan tällaisen institutionaalisen toimenpiteen merkittävää vaikutusta yleisön käsitykseen tuomioistuimista, ratkaisevaa on kuitenkin se, että kyseiselle toimenpiteelle on olemassa oikeutus, joka perustuu aitoihin ja riittävän painaviin syihin, jotka on lisäksi esitettävä yleisölle yksiselitteisellä ja helposti ymmärrettävällä tavalla.

296. Oliko sitten olemassa tällaisia riittävän painavia syitä, joilla sisäisen tutkintaosaston perustaminen voitiin oikeuttaa? Ylin tuomarineuvosto on selittänyt, että sisäisen tutkintaosaston perustaminen voidaan oikeuttaa tarpeella suojella tuomioistuinten jäseniä.

142 Ks. edellä (yleisesti) 227–230 kohta ja 265 kohta.

143 Ks. esim. Report of the Venice Commission on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040-e), hyväksytty Venetsian komission 85. täysistunnossa Venetsiassa 17. ja 18.12.2010.

144 Ks. tässä yhteydessä myös Venice Commission Opinion No 924/2018 on amendments to Law No 303/2004 on the statute of judges and prosecutors, Law No 304/2004 on judicial organisation and Law No 317/2004 on the Superior Council for Magistracy (Romania) (CDL-AD(2018)017).

145 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 ja siinä mainittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö).

297. Tarve suojella tuomareita asiattomalta painostukselta voi todellakin olla yleisesti ottaen perusteltu ja riittävän painava syy perustaa syyteosasto, jonka tarkoituksena on vähentää tätä riskiä, kun otetaan huomioon kyseiselle jäsenvaltiolle ominaiset erityisolosuhteet ja vaatimukset, jotka koskevat tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

– *Yksiselitteinen ja helposti ymmärrettävällä tavalla esitetty syy?*

298. Jos kuitenkaan sisäisen tutkintaosaston perustaminen ei johdu rikollisuuden torjuntaan liittyvistä syistä vaan pikemminkin tarpeesta suojella tuomioistuinlaitosta itseään, tällainen syy on ehdottomasti julkaistava *yksiselitteisellä ja helposti ymmärrettävällä* tavalla, jottei yleisön luottamus oikeuslaitokseen heikkene.

299. Romanian hallitus korosti istunnossa, ettei lain nro 207/2018 johdanto-osassa selitetty syitä sisäisen tutkintaosaston perustamiseen. Korruptiontorjuntayksikön kohtuuttomuuksiin menevistä toimenpiteistä annettu tuomioistuinten tarkastusyksikön kertomus, johon ylin tuomarineuvosto vetoaa perustellakseen sisäisen tutkintaosaston perustamista, annettiin vasta *lain julkaisemisen jälkeen*, ja laki tuli voimaan 23.7.2018. Siksi on vaikea ymmärtää, miten se voisi olla syynä osaston perustamiseen. Lopuksi Romanian hallitus korosti istunnossa, että oikeutus, joka perustuu tarpeeseen suojella tiettyjä henkilöitä heidän tehtäviensä luonteen ja merkittävyyden vuoksi, ei ole vakuuttava, jollei samaa järjestelmää sovelleta myös muihin merkittävässä asemassa oleviin henkilöihin, kuten senaatin tai parlamentin jäseniin.

300. Näiden seikkojen valossa on vaikea selvittää, oliko tuomioistuinlaitoksen suojeleminen asiattomalta painostukselta missään tapauksessa sellainen tavoite, jolla sisäinen tutkintaosaston perustaminen oikeutettiin. Sen vuoksi ei mielestäni voida todeta, että kyseisen syyteosaston perustamisen syyt on selitetty yleisölle yksiselitteisellä ja helposti ymmärrettävällä tavalla.

– *Aito syy?*

301. Kaikkein tärkein ja riidanalaisin unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneiden osapuolten välinen kiistakysymys koskee sen suojelutavoitteen *aitoutta*, jolla sisäisen tutkintaosaston perustaminen oikeutettiin. Asociația Forumul Judecătorilor din România, Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor, yleinen syyttäjä ja OL ovat esittäneet varsin yksityiskohtaisia perusteluja tukeakseen väitettään, jonka mukaan sisäisen tutkintaosaston perustamisen syyt olivat todellisuudessa aivan toiset. Kyseiset osapuolet ovat tässä tarkoituksessa vedonneet sisäinen tutkintaosaston institutionaalisten järjestelyjen käytännön seurauksiin. Kuten yleinen syyttäjä istunnossa huomautti, nämä seikat voivat antaa yleisölle sen käsityksen, että sisäisen tutkintaosaston perustamisen tarkoituksena oli pikemminkin heikentää korruption torjuntaa.

302. Ensinnäkin Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor ja yleinen syyttäjä ovat kiistäneet suojelutavoitteen aitouden. Tähän on syynä ensinnäkin se, että ennen sisäisen tutkintaosaston perustamista niiden tapausten määrä, joissa oli syytettyinä tuomioistuinten jäseniä, oli hyvin vähäinen.[146] Lisäksi tuomioistuinten jäseniä vastaan vireille pantujen menettelyjen määrä on pikemminkin kasvanut eikä vähentynyt sen jälkeen, kun sisäinen tutkintaosasto aloitti toimintansa. Toiseksi sisäisen tutkintaosaston perustamisen yhteydessä ei ole otettu käyttöön minkäänlaisia lisätakeita. Sisäinen tutkintaosasto soveltaa aivan samoja menettelysääntöjä kuin muutkin syyteosastot, ja se on laillisuusperiaatteen perusteella velvollinen kirjaamaan saapuneiksi ja tutkimaan kaikki kantelut, jotka täyttävät rikosprosessilain muodolliset vaatimukset. Sitä vastoin sisäiseltä

146 Ks. myös Venice Commission Opinion No 924/2018 on amendments to Law No 303/2004 on the statute of judges and prosecutors, Law No 304/2004 on judicial organisation and Law No 317/2004 on the Superior Council for Magistracy (Romania) (CDL-AD(2018)017, 88 kohta).

tutkintaosastolta puuttuvat asianmukaiset välineet, mikä näkyy heikompina menettelytakeina, ja tähän on syynä lähinnä syyttäjien vähäinen lukumäärä ja se, että sillä ei, toisin kuin muilla syyteosastoilla, ole asianmukaista kansallisen tason alueellista rakennetta, koska kaikki sisäisen tutkintaosaston syyttäjät työskentelevät Bukarestissa.

303. Romanian hallitus oli istunnossa samaa mieltä jälkimmäisestä seikasta. Se huomautti, että yksinomaisen toimivallan antamisella sisäiselle tutkintaosastolle kaikenlaisten tuomioistuinten jäsenten tekemien rikosten osalta ei taata sitä, että syyttäjät ovat vaadittavalla tavalla erikoistuneet erityisesti korruptiorikoksiin, ja että tämä on sitäkin hälyttävämpää, koska sisäisellä tutkintaosastolla ei ole minkäänlaista alueellista rakennetta.

304. Toiseksi useat seikat viittaavat siihen, että sisäisen tutkintaosaston perustaminen *tosiasiallisesti* heikentää korkean tason korruption torjuntaa. Lain nro 304/2004 88^{1} §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, että sisäisellä tutkintaosastolla on yksinomainen toimivalta tuomioistuinten jäseniä koskevissa asioissa ja että se säilyttää tämän toimivallan asioissa, joissa on syytettyinä muitakin henkilöitä. Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor ja yleinen syyttäjä ovat selittäneet, että muiden syyteosastojen käsiteltävinä olevat asiat voidaan siirtää sisäiselle tutkintaosastolle jo siitä syystä, että tuomioistuimen jäsenistä on esitetty fiktiivisiä kanteluja. Lisäksi väitetään, että tämä vaikuttaa enimmäkseen korruptiontorjuntayksikön toimivaltaan kuuluviin tapauksiin, koska joissakin korruptiotapauksissa voi olla osallisina myös tuomareita. Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor täsmensi istunnossa, että sisäinen tutkintaosasto voi vaatia minkä tahansa asian asiakirja-aineistoa vetoamalla siihen, että asialla on liittymäkohtia johonkin sisäisen tutkintaosaston tutkittavana olevaan asiaan. Kiireellisellä asetuksella nro 7/2009 88^{8} §:n 1 momentin d kohtaan tehtyjen muutosten nojalla sisäisellä tutkintaosastolla on lisäksi toimivalta luopua muiden syyteosastojen jo vireille panemista muutoksenhauista. OL väitti istunnossa, että sisäinen tutkintaosasto oli ensi töikseen päättänyt eräiden merkittävien muutoksenhakuvaiheeseen edenneiden korruptioasioiden käsittelyn.

305. On myös syytä panna merkille, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annetuissa kertomuksissa ja Venetsian komission ja GRECO:n kertomuksissa[147] on tuotu esiin vaara siitä, että sisäinen tutkintaosasto mielletään elimeksi, jonka perustaminen ja toiminta perustuvat poliittisiin syihin. Myös Romanian hallitus mainitsi nimenomaisesti tämän riskin istunnossa.

306. Edellä esitetyn perusteella ja huolimatta sen suojelutavoitteen teoreettisesta perusteltavuudesta ja vakavuudesta, johon ylin tuomarineuvosto vetoaa, voidaan mielestäni tuskin todeta, että sisäisen tutkintaosaston perustaminen on perusteltu selvällä, yksiselitteisellä ja helposti ymmärrettävällä tavalla niin, että yleisön luottamus oikeuslaitokseen ei vaarannu. Lisäksi – ja jollei kansallisen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu – edellä esitetyt seikat, jotka koskevat haitallisia systemaattisia vaikutuksia muiden syyteosastojen toimivaltaan, eivät ainoastaan kyseenalaista vakavasti ylimmän tuomarineuvoston esittämän oikeutuksen aitoutta vaan ovat myös omiaan herättämään epäluottamusta oikeuslaitoksen puolueettomuuteen ja sen riippumattomuuteen ulkoiselta painostukselta erityisesti luomalla sellaisen vaikutelman, että sisäisen tutkintaosaston perustaminen ja toiminta perustuvat poliittisiin syihin.

307. Yksinkertaistettuna on niin, että kun kaikki nämä uhkat kootaan yhteen, muodostuu kuva, joka ei välttämättä kerro tuomareiden suojelun paranemisesta. Pikemminkin esiin nousee huolestuttava näkymä kaikkivoipaisesta superrakenteesta, jolla pystytään tietenkin suojelemaan mutta myös paljolti valvomaan ja sitä kautta käyttämään vaikutusvaltaa. Tähän kenties tiivistyy koko idean paradoksaalisuus: koska tuomareita väitetään painostetun hämärillä ilmiannoilla, on välttämätöntä luoda yksi keskitetty yksikkö, jolla on yksinomainen toimivalta näissä asioissa. Yhden keskitetyn ja

147 Ks. esim. yhteistyö- ja seurantajärjestelmästä annettu tekninen raportti vuodelta 2018, s. 24; Venice Commission Opinion No 950/2019 on Emergency Ordinances GEO No 7 and GEO No 12 Amending the Laws of Justice (Romania), CDL-AD(2019)014, 40 kohta ja GRECO Ad hoc Report on Romania (Rule 34), hyväksytty 79. täysistunnossa 23.3.2018 (2018/2), 34 kohta.

erikoistuneen yksikön pitämisestä tulee kuitenkin silloin vielä vaarallisempaa, koska sillä on rakenteelliset *mahdollisuudet väärinkäytöksiin*. Hajautetut järjestelmät ovat joskus ehkä hieman koordinoimattomia mutta yleensä paljon vastustuskykyisempiä. Keskitetyissä järjestelmissä ei sitä vastoin tarvitse kuin vallata niiden keskus.

ii) Takeet

308. Edellä esitetyistä päätelmistä huolimatta ylin tuomarineuvosto väittää, että sisäisen tutkintaosaston perustamisen yhteydessä on otettu käyttöön sellainen takeiden järjestelmä, jonka perusteella kaikki epäilyt sen riippumattomuudesta poliittiselta painostukselta voidaan torjua.[148]

309. Mielestäni ei ole tarpeen ryhtyä kovin perusteellisesti tarkastelemaan tämän kansallisen lainsäädännön yksityiskohtia, joiden arvioiminen on joka tapauksessa kansallisen tuomioistuimen asia. Huomautan vain, että Romanian hallitus väitti tässä kysymyksessä ylintä tuomarineuvostoa vastaan, sillä se totesi istunnossa, että monet ylimmän tuomarineuvoston mainitsemista takeista ovat heikentyneet merkittävästi hallituksen lyhyessä ajassa kiireellisillä asetuksilla tekemien lakiuudistusten seurauksena.

310. Kuten Romanian hallitus istunnossa myönsi, niiden kiireellisten asetusten, joilla sisäiseen tarkastusosastoon liittyviä säännöksiä muutettiin, kiireellisyyttä ei aina näytetty toteen. Vaikka kiireellisille asetuksille nro 90/2018[149] ja nro 12/2019[150] esitettiin joitakin syitä, Romanian hallitus huomautti, että kiireellisiin asetuksiin nro 92/2018 ja nro 7/2019 ei sisältynyt minkäänlaisia perusteluja sille, miksi sisäiseen tutkintaosastoon liittyviä säännöksiä oli tarpeen muuttaa tai miksi tämä oli kiireellistä.

311. Unionin tuomioistuimelle esitettyjen huomautusten perusteella vaikuttaa siltä, että kiireellisillä asetuksilla muutettiin useita kertoja valintamenettelyyn liittyviä säännöksiä ja lievennettiin valintalautakunnan kokoonpanoa koskevia vaatimuksia.[151] Romanian hallitus huomautti istunnossa, että vaikka se oli väittänyt kirjallisissa huomautuksissaan, että sisäisen tutkintaosaston syyttäjien nimittämismenettely oli lisätae, se jätti kokonaan mainitsematta kiireellisellä asetuksella nro 90/2018 tehdyt myöhemmät muutokset. Lisäksi kiireellisen asetuksen nro 90/2018 II §:llä poikettiin nimittämismenettelyä koskevista säännöksistä sen varmistamiseksi, että sisäiseen tutkintaosastoon voitiin nimittää pääsyyttäjä ja vähintään kolmasosa syyttäjistä.

312. Edellä mainitun valintamenettelyn muuttamisen lisäksi kyseisillä kiireellisillä asetuksilla annettiin ja muutettiin osaston toimivaltuuksia ja institutionaalista rakennetta koskevia keskeisiä säännöksiä. Ensinnäkin hallituksen kiireellisellä asetuksella nro 7/2019 lisättiin 88^1 §:ään 6 momentti. Sen mukaan silloin, kun rikosprosessilaissa tai muussa erityislaissa viitataan ”hierarkkisesti ylempään syyttäjään” asioissa, joissa on kyse sisäisen tutkintaosaston toimivaltaan kuuluvista rikoksista, tämän ilmaisun on katsottava viittaavan sisäisen tutkintaosaston pääsyyttäjään, mukaan luettuina päätökset, jotka tehtiin

148 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 288 kohta.

149 Kiireellisessä asetuksessa nro 90/2018 (edellä 27 kohta), jolla muutettiin valintamenettelyn takeita sen varmistamiseksi, että sisäiseen tarkastusosastoon voitiin nimittää väliaikaisesti johto ja kolmasosa syyttäjistä, asetettiin kolmen kuukauden määräaika (23.10.2018), jonka kuluessa sisäisen tarkastusosaston oli aloitettava toimintansa. Romanian hallitus selitti istunnossa, että asetuksen johdanto-osan perusteella muilla syyteosastoilla ei kyseisestä päivämäärästä lukien ollut toimivaltaa sisäiselle tarkastusosastolle kuuluvissa rikoksissa. Siksi katsottiin tarpeelliseksi ottaa kiireellisellä asetuksella käyttöön poikkeusmenettely, jolla varmistettiin, että osastoon voitiin nimittää väliaikaisesti johto ja kolmasosa syyttäjistä.

150 Kiireellistä asetusta nro 12/2019 (ks. edellä 34 kohta) perusteltiin tarpeella antaa sisäisen tutkintaosaston lukuun toimivien poliisiviranomaisten ja asiantuntijoiden asemaa ja tehtäviä koskevat säännöt.

151 Kiireellisellä asetuksella nro 92/2018 muutettiin 88^5 §:n 5 momenttia (esitetty edellä 30 kohdassa); kiireellisellä asetuksella nro 7/2019 lisättiin 88^5 §:ään kaksi uutta momenttia (ks. edellä 32 kohta).

ennen kuin kyseinen osasto aloitti toimintansa.[152] Toiseksi samalla asetuksella muutettiin 88^{8} §:ää antamalla 1 momentin d kohdassa uusi toimivalta, jonka nojalla se voi saattaa vireille asioita tai luopua niistä toimivaltaansa kuuluvissa asioissa, myös asioissa, jotka olivat vireillä tuomioistuimissa ennen kuin se aloittaa toimintansa tai jotka on tuolloin ratkaistu lopullisesti.

313. Näin ollen vaikuttaa siltä, että Romanian hallitus on lyhyessä ajassa antanut perätysten vähintään neljä kiireellistä asetusta, joilla on muutettu lain nro 207/2018 sisäistä tutkintaosastoa koskevia säännöksiä. Se puuttui niillä erityisesti sisäisen tutkintaosaston pääsyyttäjän ja syyttäjien nimittämis- ja valintamenettelyihin mutta myös muihin tärkeisiin seikkoihin, jotka koskevat osaston toimivaltaa ja sen asemaa syyttäjälaitoksessa, perustelematta kuitenkaan aina tämän hallituksen puuttumisen kiireellisyyttä.

314. Kuten komissio väittää, nämä seikat vahvistavat, että on olemassa vakava oikeuslaitoksen riippumattomuuden loukkaamisen riski, jota pahentaa se, että hallitus puuttui asiaan nopeasti ja välittömästi kiireellisillä asetuksilla ja siten vahvisti yleisön käsitystä poliittisen vaikutusvallan käyttämisestä tuomioistuimiin.

315. Kaikkien näiden seikkojen perusteella on todettava, että – toisin kuin ylin tuomarineuvosto väittää – sisäistä tutkintaosastoa koskevissa säännöksissä ei tarjota riittävästi takeita, joilla poistettaisiin täysin riskit poliittisesta vaikuttamisesta sisäisen tutkintaosaston toimintaan ja kokoonpanoon. Siltä osin kuin on kyse näiden säännösten sisällöstä, ylimmän tuomarineuvoston mainitsemia takeita on myöhemmin heikennetty kiireellisillä asetuksilla, joilla myös on toistuvasti muutettu osaston institutionaalista rakennetta, sen syyttäjien nimittämistä koskevia sääntöjä ja sen suhteita muihin syyteosastoihin. Tämä kaikki on tapahtunut sisäisen tutkintaosaston jo ennestään melko kyseenalaisen rakenteen puitteissa, joka tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä jaksossa esitetyistä syistä ei alun perinkään antanut ulospäin kovin vakuuttavaa kuvaa osaston riippumattomuudesta.

iii) Asiayhteys ja käytännön toiminta

316. Nähdäkseni edellä esitetyt seikat riittävät hyödyllisen vastauksen antamiseen unionin tuomioistuimelle esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin. Kansalliset tuomioistuimet voivat, kun ne arvioivat lopullisesti kansallisen lain yhteensopivuuden unionin oikeuden kanssa, kuitenkin myös ottaa perustellusti huomioon siinä yhteydessä, kun ne punnitsevat edellä esitetyn mukaisesti annettavien takeiden riittävyyttä, ne tosiasialliset olosuhteet ja asiayhteyden, joissa sisäinen tutkintaosasto on perustamisensa jälkeen hoitanut tehtäviään.

317. Ensinnäkin siltä osin kuin on kyse sisäisen tutkintaosaston pääsyyttäjän ja syyttäjien valintaa ja nimittämistä koskevien (useaan kertaan muutettujen) sääntöjen käytännön vaikutuksista, OL korosti istunnossa, että nimittämis- ja erottamisvaltuudet käytännössä rajoitettiin pienelle määrälle tuolloiselle hallitukselle myötämielisiä ylimmän tuomarineuvoston jäseniä. Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor on erityisesti korostanut, että sekä väliaikainen pääsyyttäjä että myöhemmin nimitetty pääsyyttäjä ovat kumpikin henkilöitä, joilla tuohon aikaan oli erityisiä yhteyksiä hallitukseen.

318. Toiseksi sisäinen tutkintaosaston perustamisensa jälkeen toteuttamista toimista on todettava, että Asociația Forumul Judecătorilor din România ja Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor ovat toimittaneet yksityiskohtaisen selostuksen siitä, kuinka sisäinen tutkintaosasto on hoitanut tehtäviään. Nämä osapuolet väittävät, että sisäinen tutkintaosasto on aloittanut tutkintoja ja ottanut uudelleen käsittelyyn asioita, jotka on jo päätetty, sellaisia tuomioistuinten jäseniä vastaan, jotka ovat julkisesti vastustaneet lakimuutoksia, ja myös joitakin ylempiä tuomareita ja syyttäjiä

152 Kuten Romanian hallitus huomautti istunnossa, 88^{1} §:n 5 momentissa säädetään, että toimivaltaristiriidat ratkaisee yleinen syyttäjä. Venetsian komissio on todennut, että on kyseenalaista, onko tämä tae tehokas, kun ajatellaan ristiriitojen mahdollista lukumäärää ja sitä, minkä verran resursseja yleisellä syyttäjällä on kaikkien asioiden tutkimiseen. Venice Commission Opinion No 950/2019 on Emergency Ordinances GEO No 7 and GEO No 12 Amending the Laws of Justice (Romania) (CDL-AD(2019)014, 40 kohta).

vastaan.[153] Ne myös huomauttavat, että tutkintoja on aloitettu syyttäjistä, jotka olivat aloittaneet suurimman hallituspuolueen jäseniä koskevia tutkintoja siihen aikaan, kun sisäistä tutkintaosastoa koskevat säännöt hyväksyttiin. Lisäksi korostetaan, että sisäinen tutkintaosasto on asiaa mitenkään perustelematta luopunut muutoksenhauista edellisen hallituksen suurimman puolueen merkittäviä jäseniä koskeneissa korruptioasioissa ja muissa asioissa ja pyrkinyt saamaan itselleen toimivallan kyseisen puolueen jäseniä koskevissa asioissa, jotka ovat muiden syyteosastojen hoidettavina. Myös muita seikkoja, kuten tietojen vuotaminen, tiedonantojen julkaiseminen ilman asianmukaista anonymisointia tai paikkansapitämättömien tietojen virallinen julkistaminen, esitettiin perusteluina, jotka vahvistavat olettamaa sisäisen tutkintaosaston käyttämisestä muihin tarkoituksiin kuin puolueettomiin syytetoimiin.

319. Unionin tuomioistuimen asia ei ole arvioida edellä esitettyjä tosiseikkoja. Totean kuitenkin, että kansallisilla tuomioistuimilla on osana kyseessä olevien kansallisten säännösten kokonaisarvioinnissa käytettäviä perusteita[154] oikeus ottaa huomioon olosuhteisiin, joissa sisäinen tutkintaosasto perustettiin, ja sen käytännön toimintaan liittyvät objektiiviset seikat tekijöinä, jotka voivat joko vahvistaa tai kumota riskin poliittisen vaikutusvallan käyttämisestä. Tällaisen riskin vahvistaminen on omiaan herättämään yksityisissä perusteltuja epäilyjä siitä, ovatko tuomarit ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, koska se kyseenalaistaa vaikutelman tuomareiden neutraalisuudesta käsiteltävinä oleviin intresseihin nähden, erityisesti korruptiotapauksissa.

iv) Kohtuullinen määräaika

320. Asiassa C-291/19 esitetyssä viidennessä ennakkoratkaisukysymyksessä tiedustellaan, onko perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta, jossa määrätään, että ”jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin”, esteenä sisäisen tutkintaosaston perustamiselle, kun otetaan huomioon kyseisen osaston tehtävien hoitamista koskevat säännöt ja se, miten osaston toimivalta määräytyy, suhteessa kyseisen osaston virkojen pieneen määrään.

321. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että vaarana on, että asioita ei saada käsiteltyä kohtuullisessa määräajassa sisäisen tutkintaosaston syyttäjäntoiminnan takia lähinnä siksi, että kyseisellä osastolla on käsiteltävien asioiden lukumäärään nähden vain hyvin vähän syyttäjänvirkoja. Yhtäältä sisäisen tutkintaosaston jo alkujaankin vähäisistä 15 virasta vain kuusi oli täytetty 5.3.2019 mennessä. Toisaalta sinä ajankohtana, jona se aloitti toimintansa, sisäinen tutkintaosastossa oli kirjattu saapuneeksi jo 1 422 asiaa.

322. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin panee myös merkille, että tuomioistuinten jäsenistä tehdään vuosittain tuhansia fiktiivisiä kanteluja, jotka edellyttävät ainakin jonkinlaista tutkintaa. Sisäisen tutkintaosaston käsiteltäväksi tulevien tapausten suuri määrä, sen vastuulla olevien muiden yleisten asioiden hoito ja sen (jo käyttämä) mahdollisuus ottaa hoitaakseen muiden syyteosastojen asioita antavat aihetta epäillä vakavasti, kykeneekö se tehokkaaseen tutkintaan kohtuullisessa määräajassa.

323. Samoin Asociația Forumul Judecătorilor din România, Asociația Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor, yleinen syyttäjä ja OL väittävät, että sisäisen tutkintaosaston syyttäjien vähäinen määrä johtaa väistämättä sen ylikuormittumiseen. Yleinen syyttäjä täsmentää, että istunnon pitämisen ajankohtana sisäisellä tutkintaosastolla oli seitsemän syyttäjää ja noin 4 000 vireillä olevaa asiaa, kun kyseinen osasto vuoden 2019 aikana kykeni käsittelemään ainoastaan 400 asiaa.

153 Mukaan lukien entinen yleinen syyttäjä, DNA:n entinen pääsyyttäjä, Înalta Curte de Casație și Justiției presidentti, ylimmän tuomarineuvoston jäsenet ja unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua pyytäneet tuomarit.

154 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 241–247 kohta.

324. Huomautan heti aluksi, että tämä ennakkoratkaisukysymys poikkeaa tässä jaksossa tarkastelluista muista ennakkoratkaisukysymyksistä siinä, että se koskee yksinomaan tuomioistuinten jäsenten menettelyllisiä oikeuksia riippumatta siitä, mikä on vaikutus heidän riippumattomuuteensa tai puolueettomuuteensa. Tästä syystä komissio väittää, että kysymys on muotoiltava uudelleen siten, että siinä tiedustellaan, onko perusoikeuskirjan 47 artikla pääasian erityisolosuhteissa esteenä sille, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin siirtää asian sisäisen tutkintaosaston käsiteltäväksi siinä tapauksessa, että valitus hyväksytään.[155] Komissio väittää, että tilanteessa, jossa kansallisen tuomioistuimen on siirrettävä asia yleiselle syyttäjälle, perusoikeuskirjan 47 artiklan toista kohtaa on tulkittava siten, että se estää kyseistä tuomioistuinta tekemästä näin, jos on erittäin todennäköistä, että rikosoikeudellista menettelyä ei saada päätökseen kohtuullisessa ajassa.

325. En pidä tällaista uudelleenmuotoilua tarpeellisena. Mielestäni ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esiin tuoma kysymys osoittaa jälleen kerran, että perusoikeuskirjan määräyksillä on perustuslainmukaisuuden arvioinnissa edellä mainitsemani kaksinkertainen tehtävä:[156] perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta toimii arviointiperusteena perustuslainmukaisuuden konkreettisessa valvonnassa yksittäistapauksissa, mikä ei kuitenkaan estä perusoikeuskirjan käyttämistä arviointiperusteena myös sisäistä tutkintaosastoa koskevien kansallisten sääntöjen abstraktissa arvioinnissa.

326. Käsiteltävän asian asiayhteydessä nämä kaksi puolta tosiasiallisesti sulautuvat yhteen. Perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan tapauskohtaisen (subjektiivisen) tarkastelun on tässä tapauksessa perustuttava myös abstraktiin (objektiiviseen) arviointiin siitä, miten sisäistä tutkintaosastoa koskevat säännöt vaikuttavat menettelyjen mahdolliseen kestoon. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei niinkään tiedustele sitä, onko menettelyn kesto kantajaa koskevassa yksittäistapauksessa jo ylittänyt kohtuullisuuden rajat, vaan pikemminkin sitä, tarkoittaako se, että sisäisen tutkintaosaston institutionaalinen rakenne on sellainen, että se lopulta johtaa tähän lopputulokseen, perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa annettujen takeiden loukkaamista.

327. Perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa. Sitä on perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan tulkittava siten, että sen ulottuvuus ja sisältö eivät alita Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määrättyjä vaatimuksia.

328. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa mainittu ”kohtuullinen aika” alkaa kulua, kun henkilöä vastaan nostetaan ”rikossyyte”.[157] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut syytteen käsitettä joustavasti ja aineellisesti. Ajankohtaan, johon määräyksessä viitataan, sisältyy toimivaltaisen viranomaisen asianomaiselle henkilölle antama virallinen ilmoitus siitä, että hänen epäillään syyllistyneen rikokseen, mutta myös ajankohta, josta lähtien viranomaisen tämän epäilyn johdosta määräämät toimenpiteet ovat olennaisesti vaikuttaneet kyseisen henkilön tilanteeseen.[158] Kuten komissio huomauttaa, tämä tulkinta voi siten sisältää myös esitutkintavaiheen.[159]

155 Muistutan, kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 187 kohdassa mainittiin, että komission mukaan 47 artiklaa sovelletaan vain, jos pääasia koskee tilannetta, jossa ”sovelletaan unionin oikeutta”.

156 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 198–202 kohta.

157 Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.10.2017, Kalēja v. Latvia (CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

158 Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.6.2015, Tychko v. Venäjä (CE:ECHR:2015:0611JUD005609707, 63 kohta). Ks. myös oikeudesta käyttää avustajaa rikosoikeudellisissa menettelyissä ja eurooppalaista pidätysmääräystä koskevissa menettelyissä sekä oikeudesta saada tieto vapaudenmenetyksestä ilmoitetuksi kolmannelle osapuolelle ja pitää vapaudenmenetyksen aikana yhteyttä kolmansiin henkilöihin ja konsuliviranomaisiin 22.10.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/48/EU (EUVL 2013, L 294, s. 1) yhteydessä tuomio 12.3.2020, VW (Henkilön oikeus käyttää avustajaa jätettyään saapumatta oikeuteen) (C-659/18, EU:C:2020:201, 24–27 kohta).

159 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.5.1998, Hozee v. Alankomaat (CE:ECHR:1998:0522JUD002196193, 43 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.1.2007, Šubinski v. Slovenia (CE:ECHR:2007:0118JUD001961104, 65–68 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.10.2017, Kalēja v. Latvia (CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, 37–40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

329. Pitää paikkansa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi menettelyjen keston kohtuullisuuden kunkin asian erityisolosuhteiden valossa ja ottaen huomioon erityisesti asian monitahoisuuden, valittajan ja toimivaltaisten viranomaisten käyttäytymisen sekä valittajan intressin asiassa.[160] Mielestäni tämä ei kuitenkaan mitenkään estä sellaisten institutionaalisten järjestelyjen tutkimista, jotka voivat lähes väistämättä johtaa menettelyn kohtuullista kestoa koskevan vaatimuksen rikkomiseen vireillä olevissa menettelyissä.

330. Käsiteltävässä asiassa, jossa on kyse sen arvioimisesta, onko syyttäjänviraston institutionaalinen rakenne unionin oikeuden mukainen, on arvioinnin kannalta merkitykselliset seikat otettava huomioon in abstracto. Tässä asiayhteydessä tehtävä arviointi koskee erityisesti ”toimivaltaisten viranomaisten käyttäytymistä”. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa sopimusvaltiot velvoitetaan järjestämään oikeuslaitoksensa siten, että ne kykenevät täyttämään kaikki kyseisessä määräyksessä asetetut vaatimukset.[161] Nämä vaatimukset koskevat tietenkin myös syyttäjänvirastojen toimintaa ja toimia.[162] Käsiteltävien asioiden ruuhkautumisesta aiheutunut viivästyminen ei siten ole mikään oikeutettu syy, koska valtioiden voidaan katsoa olevan vastuussa paitsi menettelyn viivästymisestä tietyssä yksittäistapauksessa ”myös siitä, että ne eivät ole lisänneet resurssien määrää asioiden ruuhkautumisen korjaamiseksi tai että niiden oikeuslaitoksessa on rakenteellisia puutteita, jotka aiheuttavat viivästymisiä”.[163]

331. Mielestäni näistä seikoista seuraa, että perusoikeuskirjan 47 artiklan toiseen kohtaan sisältyy jäsenvaltioiden velvollisuus järjestää oikeuslaitoksensa siten, että se täyttää muun muassa menettelyn kohtuullista kestoa koskevat vaatimukset. Näin ollen kyseinen määräys on esteenä sille, että jäsenvaltiot perustavat syyteosaston, jossa ei ole sen toimivaltaan kuuluvien tapausten lukumäärään nähden riittävää määrää syyttäjiä, jolloin sen operatiivinen toiminta johtaa vääjäämättä siihen, että rikosoikeudelliset menettelyt, myös tuomareita koskevat menettelyt, kestävät kohtuuttoman pitkään.

c) Välipäätelmä

332. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että asiassa C-127/19 esitettyyn neljänteen ja viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen, asiassa C-291/19 esitettyyn neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen ja asiassa C-355/19 esitettyyn neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti: perusoikeuskirjan 47 artiklan toista kohtaa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaisen erikoistuneen syyteosaston perustamiselle, jolla on yksinomainen toimivalta tuomioistuinten jäsenten tekemien rikosten alalla, jos tällaisen osaston perustamista ei voida oikeuttaa aidoilla ja riittävän painavilla syillä, jotka ilmoitetaan yleisölle yksiselitteisellä ja helposti ymmärrettävällä tavalla, ja jos sen perustamisen yhteydessä ei oteta käyttöön riittäviä takeita, joilla poistetaan täysin riskit poliittisesta vaikuttamisesta sen toimintaan ja kokoonpanoon. Arvioidessaan, onko asia todellakin näin, kansalliset tuomioistuimet voivat ottaa huomioon niihin olosuhteisiin, joissa tällainen syyteosasto perustettiin, ja sen myöhempään käytännön toimintaan liittyvät objektiiviset seikat.

333. Asiassa C-291/19 esitettyyn viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta, joka koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa, on esteenä sille, että jäsenvaltiot perustavat syyteosaston, jossa ei ole sen toimivaltaan kuuluvien tapausten lukumäärään nähden riittävää määrää syyttäjiä, jolloin sen toiminta

160 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.9.2010, McFarlane v. Irlanti (CE:ECHR:2010:0910JUD003133306, 140 kohta).

161 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.11.1992, Abdoella v. Alankomaat (CE:ECHR:1992:1125JUD001272887, 24 kohta).

162 Ks. tapauksista, joissa oikeudenkäynnin kohtuuton kesto on aiheutunut syyttäjän käyttäytymisestä, mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.11.1992, Francesco Lombardo v. Italia (CE:ECHR:1992:1126JUD001151985, 22 kohta).

163 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.5.2011, Dimitrov ja Hamanov v. Bulgaria (CE:ECHR:2011:0510JUD004805906, 72 kohta). Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.7.1983, Zimmermann ja Steiner v. Sveitsi (CE:ECHR:1983:0713JUD000873779, 29–32 kohta).

johtaa siihen, että rikosoikeudelliset menettelyt kestävät kohtuuttoman pitkään. Ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten asia on arvioida kaikki niiden hallussa olevat merkitykselliset tiedot huomioon ottaen, täyttävätkö sisäinen tutkintaosaston perustamista, kokoonpanoa ja toimintaa koskevat kansalliset säännökset nämä vaatimukset.

V Ratkaisuehdotus

334. Ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asiat seuraavasti:

– Asiassa C-195/19 esitetty toinen ennakkoratkaisukysymys, siltä osin kuin siinä viitataan SEU 9 artiklaan ja SEUT 67 artiklan 1 kohtaan, ja kolmas ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta.

– Asioissa C-83/19, C-127/19, C-291/19 ja C-355/19 esitettyyn ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava seuraavasti:

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 ja Euroopan komission kyseisen päätöksen perusteella antamat kertomukset ovat SEUT 267 artiklassa tarkoitettuja unionin toimielinten toimia, ja unionin tuomioistuin voi siten tulkita niitä.

– Asioissa C-83/19, C-127/19 ja C-355/19 esitetyn toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisen osan tarkastelussa ei ole tullut esiin seikkoja, jotka voisivat kyseenalaistaa sen, että päätös 2006/928, sellaisena kuin se on nykyisessä muodossaan, tehtiin pätevästi liittymissopimuksen perusteella.

– Asioissa C-83/19, C-127/19 ja C-355/19 esitetyn toisen ennakkoratkaisukysymyksen toiseen osaan, asiassa C-195/19 esitettyyn ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ja asiassa C-291/19 esitettyyn toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava seuraavasti:

Päätös 2006/928 on oikeudellisesti sitova. Komission yhteistyö- ja seurantajärjestelmän yhteydessä antamat kertomukset eivät ole Romaniaa oikeudellisesti sitovia. Kyseisen jäsenvaltion on kuitenkin otettava nämä kertomukset asianmukaisesti huomioon tehdessään työtä päätöksen 2006/928 liitteessä säädettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi ja noudatettava asianmukaisesti SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettua vilpittömän yhteistyön periaatetta.

– Asiassa C-83/19 esitettyyn kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava seuraavasti:

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan toista kohtaa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansallisille säännöksille, joilla hallitus tavanomaisesti sovellettavista oikeussäännöistä poiketen ottaa käyttöön väliaikaista nimittämistä oikeuslaitoksen sisäisistä kurinpitomenettelyistä vastaavan elimen johtovirkoihin koskevan järjestelyn, jolla käytännössä palautetaan virkaan henkilö, jonka toimikausi on jo päättynyt.

– Asiassa C-127/19 esitettyyn neljänteen ja viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen, asiassa C-291/19 esitettyyn neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen ja asiassa C-355/19 esitettyyn neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava seuraavasti:

Perusoikeuskirjan 47 artiklan toista kohtaa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaisen erikoistuneen syyteosaston perustamiselle, jolla on yksinomainen toimivalta tuomioistuinten jäsenten tekemien rikosten alalla, jos tällaisen osaston perustamista ei voida oikeuttaa aidoilla ja riittävän painavilla syillä, jotka ilmoitetaan yleisölle yksiselitteisellä ja helposti

ymmärrettävällä tavalla, ja jos sen perustamisen yhteydessä ei oteta käyttöön riittäviä takeita, joilla poistetaan täysin riskit poliittisesta vaikuttamisesta sen toimintaan ja kokoonpanoon. Arvioidessaan, onko asia todellakin näin, kansalliset tuomioistuimet voivat ottaa huomioon niihin olosuhteisiin, joissa tällainen syyteosasto perustettiin, ja sen myöhempään käytännön toimintaan liittyvät objektiiviset seikat.

– Asiassa C-291/19 esitettyyn viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta, joka koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa, on esteenä sille, että jäsenvaltiot perustavat syyteosaston, jossa ei ole sen toimivaltaan kuuluvien tapausten lukumäärään nähden riittävää määrää syyttäjiä, jolloin sen toiminta johtaa siihen, että rikosoikeudelliset menettelyt kestävät kohtuuttoman pitkään. Ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten asiana on arvioida kaikki niiden hallussaan olevat merkitykselliset tiedot huomioon ottaen, voivatko Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiției (oikeuslaitoksen sisäisten rikosten tutkintaosasto) perustamista, kokoonpanoa ja toimintaa koskevat kansalliset säännökset johtaa tähän lopputulokseen.