Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
EVGENI TANCHEV
6 päivänä toukokuuta 2021 [1]

Asia C-791/19

Euroopan komissio
vastaan

Puolan tasavalta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Kansalliset toimenpiteet, joilla luodaan kurinpitojärjestelmä tuomareita varten – SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta – Oikeusvaltio – Tuomarien riippumattomuus – Kurinpitorikkomusten määritelmä – Laillisesti perustetun riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen suorittama tutkinta – Kohtuullinen aika – Puolustautumisoikeudet – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 ja 48 artikla – SEUT 267 artikla – Este kansallisen tuomioistuimen oikeudelle esittää ennakkoratkaisupyyntö

I Johdanto

1. Käsiteltävässä asiassa Euroopan komissio on nostanut Puolan tasavaltaa vastaan SEUT 258 artiklaan perustuvan kanteen sen perusteella, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja SEUT 267 artiklan toisen ja kolmannen kohdan mukaisia velvoitteitaan, kun se on vuonna 2017 annetun lainsäädännön nojalla ottanut kansallisilla toimenpiteillä käyttöön uuden kurinpitojärjestelmän Puolan ylimmän tuomioistuimen ja yleisten tuomioistuimien tuomareita varten. [2]

2. Komissio väittää erityisesti, että Puolan tasavalta on rikkonut SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa neljällä perusteella, jotka koskevat ensinnäkin mahdollisuutta katsoa tuomioistuinratkaisujen sisältö kurinpitorikkomukseksi, toiseksi Puolan ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuuden ja puolueettomuuden puutetta, kolmanneksi kyseisen kurinpitojaoston puheenjohtajan valtaa päättää harkintansa mukaan toimivaltaisesta tuomioistuimesta siten, että kurinpitoasioita ei ratkaise lailla perustettu tuomioistuin, ja neljänneksi sitä, ettei kurinpitomenettelyjen ratkaisemista kohtuullisessa ajassa eikä syytettynä olevien tuomarien puolustautumisoikeuksia ole taattu ja täten Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 ja 48 artiklassa vahvistettuja oikeuksia ei ole otettu huomioon.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] Yleisiä tuomioistuimia ovat piirioikeudet, alueelliset tuomioistuimet ja ylioikeudet. Niissä työskentelee uusimpien lukujen mukaan yhteensä noin 10 000 tuomaria.

3. Lisäksi komissio väittää, että Puolan tasavalta on rikkonut SEUT 267 artiklan toista ja kolmatta kohtaa, sillä kansallisten tuomioistuimien oikeutta esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöjä on rajoitettu mahdollisuudella aloittaa kurinpitomenettely tätä oikeutta käyttäviä tuomareita vastaan.

4. Käsiteltävä asia kuuluu yhä kasvavaan määrään unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettuja asioita, jotka liittyvät tuomarien riippumattomuutta Puolassa heikentäviin lainsäädännöllisiin muutoksiin,[3] mukaan lukien Puolan ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus, josta annettiin 19.11.2019 tuomio A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus),[4] sekä muihin tuomarien uuden kurinpitojärjestelmän näkökohtiin, joita on tuotu esiin 26.3.2020 annetussa tuomiossa Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny.[5] Kuten hyvin tiedetään, näitä muutoksia on kritisoitu laajalti kansainvälisellä tasolla[6] ja komissio on antanut niiden johdosta SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisen perustellun lausunnon oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa.[7]

5. Käsiteltävässä asiassa on kyse kolmannesta kanteesta, jonka komissio on nostanut Puolan tasavaltaa vastaan SEUT 258 artiklan nojalla siksi, että kyseiset muutokset väitetysti rikkovat SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa.[8] Kahdessa ensimmäisessä tuomiossaan, jotka unionin tuomioistuin antoi 24.6.2019 – komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus)[9] – ja 5.11.2019 – komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus)[10] –, unionin tuomioistuin totesi kyseisissä asioissa antamieni ratkaisuehdotusten mukaisesti pääosin, että toimenpiteet, joilla alennettiin ylimmän tuomioistuimen ja yleisten tuomioistuinten tuomarien eläkeikää ja annettiin Puolan tasavallan presidentille (jäljempänä tasavallan presidentti) ja oikeusministerille harkintavaltaa jatkaa kyseisten tuomarien aktiivista virkakautta, olivat yhteensopimattomia Puolan tasavallalle SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla kuuluvien velvoitteiden kanssa, sillä ne olivat kyseisessä määräyksessä taattujen tuomarien riippumattomuuden ja erottamattomuuden periaatteiden vastaisia.

6. Käsiteltävällä asialla on epäilemättä perustavanlaatuinen merkitys unionin oikeusjärjestyksessä. Yleisesti ottaen tuomarien kurinpitojärjestelmä koostuu sarjasta sääntöjä, joilla tuomarit saatetaan vastuuseen vakavista väärinkäytöksistä ja jotka siten edistävät kansalaisten luottamusta tuomioistuimiin.[11] Riittävillä suojatoimilla on kuitenkin varmistettava, että tuomareille määrättävien seuraamusten uhka ei heikennä heidän riippumattomuuttaan. Tällainen järjestelmä

3 Ks. tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), tuomio 17.12.2020, Openbaar Ministerie (Pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen riippumattomuus) (C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153) sekä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteet 4, 5, 9 ja 10.

4 C-585/18, C-624/18 ja C 625/18, EU:C:2019:982 (jäljempänä tuomio A. K. ym.).

5 C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234 (jäljempänä tuomio Miasto Łowicz). Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin totesi, että asianomaisten tuomarien esittämät ennakkoratkaisupyynnöt (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohta) oli jätettävä tutkimatta, koska pääasioilla ei ollut asiakysymyksen osalta mitään liittymäkohtaa unionin oikeuteen.

6 Ks. julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:551 (jäljempänä ratkaisuehdotus A. K. ym.), 1 kohdassa oleva alaviite 4).

7 Ks. komission 20.12.2017 antama SEU 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu lausunto oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa, COM(2017) 835 final.

8 Komissio on nostanut Puolan tasavaltaa vastaan neljännenkin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, joka liittyy uuteen kurinpitojärjestelmään (ks. 27.1.2021 annettu lehdistötiedote, IP/21/224). Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 49.

9 C-619/18, EU:C:2019:531.

10 C-192/18, EU:C:2019:924.

11 Yleiskatsausta varten ks. Devlin, R. ja Wildeman, S. (toim.), *Disciplining Judges: Contemporary Challenges and Controversies*, Edward Elgar, 2021.

on näin ollen kytköksissä oikeusvaltioperiaatteeseen ja siten unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten varassa olevan unionin oikeusjärjestelmän toimintaan ja tulevaisuuteen.

7. Käsiteltävä asia tarjoaa siten unionin tuomioistuimelle tilaisuuden kehittää oikeuskäytäntöään, joka koskee jäsenvaltioiden oikeuslaitostensa organisoimiseksi toteuttamien toimenpiteiden ja erityisesti tuomarien kurinpitojärjestelmien yhteensopivuutta SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan vaatimusten kanssa tehokkaan oikeussuojan ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamiseksi unionin oikeusjärjestyksessä. Käsiteltävässä asiassa tulee myös esiin tärkeitä kysymyksiä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan välisestä suhteessa tällaisessa yhteydessä.

8. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi katson, että nyt käsiteltävä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on hyväksyttävä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

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

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

10. SEUT 267 artiklan toisessa ja kolmannessa kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jos tällainen kysymys tulee esille jäsenvaltion tuomioistuimessa, tämä tuomioistuin voi, jos se katsoo, että kysymys on ratkaistava, jotta se voi antaa päätöksen, pyytää Euroopan unionin tuomioistuinta ratkaisemaan sen.

Jos tällainen kysymys tulee esille sellaisessa kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, tämän tuomioistuimen on saatettava kysymys Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.”

B Puolan oikeus

1. Ylimmästä tuomioistuimesta annettu laki

11. Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaa Puolan ylimmän tuomioistuimen (jäljempänä ylin tuomioistuin) ja yleisten tuomioistuinten tuomarien uutta kurinpitojärjestelmää koskevat Puolan lainsäädäntöön tehdyt muutokset otettiin käyttöön ylimmästä tuomioistuimesta 8.12.2017 annetulla lailla (ustawa o Sądzie Najwyższym; Dz. U. 2018, järjestysnumero 5, sellaisena kuin se on muutettuna; jäljempänä ylimmästä tuomioistuimesta annettu laki), joka tuli voimaan 3.4.2018.

12. Ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 3 §:n 4 ja 5 momentin mukaan kyseisellä lailla perustettiin ylimpään tuomioistuimeen kaksi uutta jaostoa: ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto (jäljempänä ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto) sekä kurinpitojaosto (jäljempänä kurinpitojaosto).

13. Ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 27 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kurinpitojaoston toimivaltaan kuuluvat

(1) kurinpitoasiat,

(a) jotka koskevat ylimmän tuomioistuimen tuomareita

(b) joita ylin tuomioistuin käsittelee ja jotka liittyvät seuraavien lakien nojalla käytäviin kurinpitomenettelyihin:

– –

– yleisten tuomioistuinten organisaatiosta 27.7.2001 annettu laki

– –”

14. Ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 73 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Ylimmän tuomioistuimen tuomareita koskevissa kurinpitoasioissa kurinpitotuomioistuimet toimivat seuraavasti:

(1) ensimmäisessä oikeusasteessa – ylin tuomioistuin kurinpitojaoston kahden tuomarin ja yhden ylimmän tuomioistuimen maallikkotuomarin kokoonpanossa

(2) toisessa oikeusasteessa – ylin tuomioistuin kurinpitojaoston kolmen tuomarin ja kahden ylimmän tuomioistuimen maallikkotuomarin kokoonpanossa.”

15. Ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 97 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jos ylin tuomioistuin havaitsee asiaa tutkiessaan oikeussääntöjen ilmeisen rikkomisen, sen on muista oikeuksistaan riippumatta todettava asianomaisen tuomioistuimen syyllistyneen sääntöjenvastaisuuteen. Ennen sääntöjenvastaisuuteen syyllistymisen toteamista sen on tiedotettava asiaa käsittelevän tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon tuomarille tai tuomareille, että heillä on seitsemän päivää aikaa esittää kirjallisia selityksiä. Sääntöjenvastaisuuden havaitsemisella ja siihen syyllistymisen toteamisella ei ole vaikutusta asian ratkaisun kannalta.

– –

3. Kun ylin tuomioistuin on todennut syyllistymisen sääntöjenvastaisuuteen, se voi esittää kurinpitojaostolle kurinpitoasian tutkintaa koskevan pyynnön. Ensimmäisen oikeusasteen kurinpitotuomioistuimena on ylin tuomioistuin.”

2. Yleisistä tuomioistuimista annettu laki

16. Yleisten tuomioistuinten kurinpitojärjestelmästä säädetään myös yleisten tuomioistuinten organisaatiosta 27.7.2001 annetussa laissa (ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. nro 98, järjestysnumero 1070, sellaisena kuin sitä on muutettu erityisesti ylimmästä tuomioistuimesta annetulla lailla; jäljempänä yleisistä tuomioistuimista annettu laki).

17. Yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentissa, sellaisena kuin sitä sovelletaan tosiseikkojen tapahtuma-aikaan,[12] säädetään seuraavaa:

”Tuomari vastaa kurinpidollisesti ammatillisista rikkomuksista, mukaan lukien tapaukset, joissa on kyseessä oikeussääntöjen ilmeinen ja törkeä rikkominen tai hoidettuihin tehtäviin kohdistuvan arvonannon loukkaaminen (kurinpitorikkomukset).”

18. Yleisistä tuomioistuimista annetun lain 110 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sen kurinpitotuomioistuimen, jonka tuomiopiirissä kurinpitomenettelyn kohteena oleva tuomari työskentelee, käsiteltäväksi ei voida saattaa 1 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettuja asioita. Asian käsittelyyn toimivaltaisen kurinpitotuomioistuimen nimeää ylimmän tuomioistuimen presidentti, joka johtaa kurinpitojaoston työtä kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen pyynnöstä.”

19. Yleisistä tuomioistuimista annetun lain 112b §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Oikeusministeri voi nimetä kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen käsittelemään tiettyä tuomariin liittyvää asiaa. Kyseisen virkamiehen nimeäminen sulkee pois muun virkamiehen osallistumisen kyseisessä asiassa.

2. Oikeusministerin nimeämä kurinpitomenettelystä vastaava virkamies nimetään yleisten tuomioistuinten tai ylimmän tuomioistuimen tuomarien keskuudesta. Kyseinen kurinpitomenettelystä vastaava virkamies voidaan – silloin, kun kyseessä ovat kurinpidolliset rikkomukset, jotka ovat virallisen syytteen alaisia tahallisia rikkomuksia, joiden johdosta syyttäjäviranomainen voi ryhtyä oikeustoimenpiteisiin – nimetä myös valtakunnansyyttäjän ehdottamien syyttäjien keskuudesta. Perustelluissa tapauksissa, erityisesti, jos oikeusministerin nimeämä kurinpitomenettelystä vastaava virkamies kuolee tai on pitkän aikaa estynyt suorittamasta kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen tehtäviään, oikeusministeri nimeää hänen tilalleen toisen tuomarin tai – mikäli kyseessä ovat kurinpidolliset rikkomukset, jotka ovat virallisen syytteen alaisia tahallisia rikkomuksia – toisen tuomarin tai syyttäjän.

3. Oikeusministerin nimeämä kurinpitomenettelystä vastaava virkamies voi aloittaa oikeusministerin pyynnöstä menettelyn tai osallistua vireillä olevaan menettelyyn.

4. Oikeusministerin nimeämän kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen nimeäminen vastaa pyyntöä käynnistää tutkinta- tai kurinpitomenettely.

5. Oikeusministerin nimeämän kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen tehtävä päättyy välittömästi, kun kurinpitomenettelyn aloittamisen epäämisestä, kurinpitomenettelyn päättämisestä tai kurinpitomenettelyn raukeamisesta tehdystä päätöksestä tulee lainvoimainen.

[12] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 49.

Oikeusministerin nimeämän kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen tehtävän päättyminen ei estä oikeusministeriä nimeämästä kurinpitomenettelystä vastaavaa virkamiestä uudelleen käsittelemään samaa asiaa.”

20. Yleisistä tuomioistuimista annetun lain 113a §:ssä säädetään seuraavaa:

”Toiminnalla, joka liittyy edustajan nimeämiseen viran puolesta ja tämän edustajan puolustukseen liittyvien tehtävien aloittamiseen, ei ole lykkäävää vaikutusta menettelyn kulkuun.”

21. Yleisistä tuomioistuimista annetun lain 114 §:n 7 momentissa säädetään seuraavaa:

”Saatuaan tiedon kurinpidollisista syytteistä kurinpitomenettelystä vastaava virkamies pyytää kurinpitojaoston työtä johtavaa ylimmän tuomioistuimen presidenttiä nimeämään kurinpitotuomioistuimen, joka tutkii asiaa ensimmäisessä oikeusasteessa. Kurinpitojaoston työtä johtava ylimmän tuomioistuimen presidentti nimeää tämän tuomioistuimen seitsemän päivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta.”

22. Yleisistä tuomioistuimista annetun lain 115a §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kurinpitotuomioistuin jatkaa menettelyä huolimatta syytetyn henkilön (jolle on asianmukaisesti ilmoitettu asiasta) tai tämän edustajan perustellusta poissaolosta, ellei kyseisen kurinpitomenettelyn asianmukainen kulku tämän vuoksi esty.”

3. KRS:stä annettu laki

23. Krajowa Rada Sądownictwasta (kansallinen tuomarineuvosto, Puola; jäljempänä KRS) säädetään kansallisesta tuomarineuvostosta 12.5.2011 annetussa laissa (ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa; Dz. U. nro 126, 2011, järjestysnumero 714), sellaisena kuin sitä on muutettu erityisesti kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 8.12.2017 annetulla lailla (ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. 2018, järjestysnumero 3; jäljempänä KRS:stä annettu laki), joka tuli voimaan 17.1.2018.

24. KRS:stä annetun lain 9a §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. [Puolan parlamentin alahuone] valitsee ylimmän tuomioistuimen, yleisten tuomioistuinten sekä hallinto- ja sotilastuomioistuinten tuomarien keskuudesta 15 [KRS:n] jäsentä, joiden yhteinen toimikausi on neljä vuotta.

2. Tehdessään 1 momentissa tarkoitetun valinnan [parlamentin alahuone] ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon sen, että [KRS:n] edustajiksi tarvitaan tuomareita erityyppisistä ja -tasoisista tuomioistuimista.

3. Tuomarien keskuudesta valittavien [KRS:n] uusien jäsenten yhteinen toimikausi alkaa heidän valitsemisensa jälkeisenä päivänä. [KRS:n] jäsenet, joiden toimikausi on päättymässä, hoitavat tehtäviään siihen päivään asti, jona [KRS:n] uusien jäsenten yhteinen toimikausi alkaa.”

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

25. Komissio lähetti Puolan tasavallalle 3.4.2019 SEUT 258 artiklan mukaisen virallisen huomautuksen, joka koski ylimmän tuomioistuimen ja yleisten tuomioistuinten tuomarien uuden kurinpitojärjestelmän, sellaisena kuin se ilmenee ylimmästä tuomioistuimesta annetusta laista, yleisistä tuomioistuimista annetusta laista ja KRS:stä annetusta laista (jäljempänä yhdessä riidanalaiset toimenpiteet), yhdenmukaisuutta SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja SEUT 267 artiklan toisen ja kolmannen kohdan kanssa, ja kehotti sitä esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa.

26. Puola vastasi viralliseen huomautukseen 1.6.2019 ja kiisti komission väitteet.

27. Komissio lähetti Puolan tasavallalle 17.7.2019 perustellun lausunnon, jossa se väitti, että kyseessä oleva kurinpitojärjestelmä rikkoi tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohdassa mainittuja perussopimusten määräyksiä, ja kehotti Puolan tasavaltaa toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon vastaanottamisesta.

28. Puola antoi 17.9.2019 perusteltuun lausuntoon vastauksen, jonka mukaan siinä esitetyt rikkomisväitteet olivat perusteettomia.

IV Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

29. Komissio nosti 25.10.2019 unionin tuomioistuimeen toimittamallaan kannekirjelmällä nyt käsiteltävän SEUT 258 artiklaan perustuvan kanteen. Se vaatii, että unionin tuomioistuin

1) toteaa, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisia velvoitteitaan,

– koska se on sallinut, että tuomioistuinratkaisujen sisältö voidaan katsoa yleisten tuomioistuinten tuomarien tekemäksi kurinpitorikkomukseksi,

– koska se ei ole taannut kurinpitojaoston riippumattomuutta ja puolueettomuutta,

– koska se on antanut kurinpitojaoston puheenjohtajalle oikeuden nimetä yleisten tuomioistuinten tuomareita koskevissa asioissa harkintansa mukaan toimivaltaisen ensimmäisen oikeusasteen kurinpitotuomioistuimen eikä näin ollen takaa, että kurinpitoasiat ratkaisee lailla perustettu tuomioistuin,

– koska se on antanut oikeusministerille toimivallan nimetä kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen ja samalla ei takaa, että kurinpitomenettely yleisten tuomioistuinten tuomareita vastaan ratkaistaan kohtuullisessa ajassa, ja koska se on säätänyt, etteivät edustajan nimeämiseen sekä puolustukseen näissä yhteyksissä liittyvät toimet lykkää kurinpitomenettelyn kulkua, vaan kurinpitotuomioistuin toteuttaa menettelyn huolimatta syytetyn henkilön (jolle on asianmukaisesti ilmoitettu asiasta) tai tämän edustajan perustellusta poissaolosta, ja täten se ei takaa yleisen tuomioistuimen tuomarien puolustautumisoikeuksia,

2) toteaa, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut SEUT 267 artiklan toisen ja kolmannen kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut, että tuomioistuinten oikeutta esittää unionin

tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöjä rajoitetaan mahdollisuudella aloittaa kurinpitomenettely, ja

3) velvoittaa Puolan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30. Puolan tasavalta vaatii 9.1.2020 toimittamassaan vastineessa, että unionin tuomioistuin

1) hylkää kanteen kokonaisuudessaan perusteettomana ja

2) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31. Komissio jätti vastauskirjelmänsä 21.2.2020 ja Puolan tasavalta 6.5.2020.

32. Unionin tuomioistuimen presidentti hylkäsi 26.11.2019 antamallaan määräyksellä komission pyynnön asian käsittelemisestä nopeutetussa menettelyssä ja antoi asian käsittelylle etusijan unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 53 artiklan 3 kohdan nojalla.

33. Komissio teki 23.1.2020 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla välitoimihakemuksen, jossa se pyysi unionin tuomioistuinta määräämään, että Puolan tasavalta ensinnäkin keskeyttää ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 3 §:n 5 momentin, 27 §:n ja 73 §:n 1 momentin soveltamisen, joihin perustuu kurinpitojaoston toimivalta käsitellä ensimmäisessä ja toisessa oikeusasteessa tuomareita koskevia kurinpitoasioita, toiseksi pitäytyy saattamasta kurinpitojaostossa vireillä olevia asioita sellaisen ratkaisukokoonpanon käsiteltäväksi, joka ei täytä riippumattomuuden vaatimuksia, sellaisina kuin ne on määritetty muun muassa tuomiossa A. K. ym., ja kolmanneksi ilmoittaa komissiolle viimeistään kuukauden kuluttua siitä, kun unionin tuomioistuimen määräys on annettu tiedoksi, toimenpiteet, jotka se on toteuttanut noudattaakseen täysimääräisesti kyseistä määräystä.

34. Unionin tuomioistuin hyväksyi 11., 19. ja 20.2.2020 antamillaan määräyksillä Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Suomen tasavallan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan komission vaatimuksia.

35. Unionin tuomioistuin hyväksyi 8.4.2020 antamallaan määräyksellä[13] kokonaisuudessaan komission välitoimihakemuksen lopullisen tuomion antamiseen asti.

36. Komissio, Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Puolan tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta esittivät suulliset lausumansa 1.12.2020 pidetyssä istunnossa.

[13] Komissio v. Puola (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

V Tiivistelmä asianosaisten lausumista

A SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan rikkomista koskevat kanneperusteet

1. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sovellettavuus ja ulottuvuus

37. Komission mukaan SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa voidaan soveltaa käsiteltävässä asiassa, sillä ylin tuomioistuin ja yleiset tuomioistuimet lausuvat unionin oikeuden soveltamiseen tai tulkintaan liittyvistä kysymyksistä. Se katsoo, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön [14] mukaan SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta kattaa kaikki perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklaan perustuvat takeet, mukaan lukien oikeus lailla perustettuun tuomioistuimeen, oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa ja puolustautumisoikeudet, joilla pyritään välttämään riski siitä, että kurinpitotoimenpiteitä käytetään tuomioistuinratkaisujen sisällön poliittisen valvonnan järjestelmänä.

38. Puolan tasavalta väittää, että kyseiset perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa vahvistetut oikeudet eivät perustu SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan, joten kolmatta ja neljättä kanneperustetta ei voida hyväksyä. Kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukainen perusoikeuskirjan soveltaminen jäsenvaltioissa, kyseiset oikeudet eivät koske riidanalaisten toimenpiteiden nojalla toteutettavia kurinpitomenettelyjä, sillä nämä ovat luonteeltaan valtionsisäisiä eikä kurinpitotuomioistuin sovella niissä unionin oikeutta.

39. Belgian kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan mukaan SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa voidaan soveltaa käsiteltävässä asiassa. Belgian kuningaskunta tuo esiin, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan nojalla tehokasta oikeussuojaa koskevat aineelliset takeet ovat samat.

2. Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee tuomioistuinratkaisujen sisällön katsomista kurinpitorikkomukseksi

40. Ensimmäisellä kanneperusteellaan komissio väittää, että yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentti ja ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 97 §:n 1 ja 3 momentti ovat sanamuotonsa perusteella ristiriidassa SEU 19 artiklan 1 kohdan tosien alakohdan kanssa, sillä niiden nojalla yleisten tuomioistuinten tuomareita koskevissa kurinpitoasioissa toimivaltaiset kansalliset elimet voivat tulkita kurinpidollisen vastuun edellytyksiä siten, että tuomioistuinratkaisujen sisältö voidaan katsoa kurinpitorikkomukseksi. Tämä mahdollistaa sen, että kurinpitojärjestelmää voidaan käyttää poliittisen valvonnan kohdistamiseen yleisten tuomioistuinten tuomareihin kyseisellä määräyksellä turvatun tuomarien riippumattomuuden periaatteen vastaisesti. Vaikka kyseisen lain 107 §:n 1 momentissa olevaa kurinpitorikkomusten määritelmää ja erityisesti oikeussääntöjen ilmeisen ja törkeän rikkomisen luokkaa ei muutettu vuonna 2017 annetulla lailla, kyseisen säännöksen tulkinta on annettu sellaisen kurinpitojaoston tehtäväksi, joka ei ole riippumaton, kuten toisessa kanneperusteessa on täsmennetty, ja jota ei sido ylimmän tuomioistuimen olemassa oleva oikeuskäytäntö, jossa kyseistä säännöstä tulkitaan suppeasti. [15]

[14] Komissio viittaa erityisesti 24.6.2019 annettuun tuomioon komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531).

[15] Komissio viittaa muun muassa ylimmän tuomioistuimen 29.10.2003 antamaan tuomioon (SNO 48/03).

41. Komissio väittää, että oikeusministerin vuonna 2018 yleisten tuomioistuinten tuomareita varten nimeämä kurinpitomenettelystä vastaava virkamies ja hänen kaksi avustajaansa, jotka toimivat uudessa kurinpitojärjestelmässä syyttäjinä tuomareita vastaan, soveltavat käytännössä toiminnassaan yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentin tulkintaa, jonka mukaan se kattaa tuomioistuinratkaisujen sisällön. Sen selvittämiseksi, oliko kolme tuomaria syyllistynyt kurinpitorikkomukseen asioissa C-558/18, C-563/18 ja C-623/18 esitettyjen ennakkoratkaisupyyntöjen johdosta, käynnistettiin 29.11.2018 tutkinta, jonka yhteydessä kyseiset tuomarit määrättiin esittämään selvityksiä mahdollisesta ”lainkäytöllisen toimivallan ylittämisestä” siitä syystä, että he olivat esittäneet kyseiset ennakkoratkaisupyynnöt.[16] Tämän jälkeen 3.9.2019 käynnistettiin tutkinta sen selvittämiseksi, oliko tuomari, joka esitti asioissa C-748/19–C-754/19 ennakkoratkaisukysymyksiä erityisesti tuomarien riippumattomuutta koskevista vaatimuksista sellaisen tuomioistuimen tapauksessa, jonka kokoonpanoon kuuluu oikeusministerin nimeämä tuomari, syyllistynyt kurinpitorikkomukseen.[17] Samaa tuomaria vastaan käynnistettiin 6.12.2019 kurinpitomenettely muun muassa kyseisen tuomarin riippumattomuuden kyseenalaistamisesta ja ennakkoratkaisupyyntöjen esittämisestä lainvastaisesti.[18]

42. Komissio tuo esiin muitakin esimerkkejä tapauksista, jotka ovat tapahtuneet käsiteltävän asian vireillepanon jälkeen. Kurinpitojaosto pidätti 4.2.2020 tekemällään päätöksellä[19] tehtävistään tuomarin, jota vastaan oli aloitettu 29.11.2019 kurinpitomenettely siitä syystä, että kyseinen tuomari oli päättänyt tarkistaa erään tuomarin oikeudellisen aseman KRS:n kokoonpanoa koskevien lainsäädännöllisten muutosten valossa.[20] Kurinpitojaosto totesi päätöksessään muun muassa, että tuomarin menettely merkitsi oikeussääntöjen ilmeistä ja törkeää rikkomista ja hoidettuihin tehtäviin kohdistuvan arvonannon loukkaamista yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentin nojalla ja että tuomarin päätöksen lainvastaisuudesta ei ollut epäselvyyttä. Kurinpitomenettelyt aloitettiin myös kolmea muuta sellaista tuomaria vastaan, jotka olivat kyseenalaistaneet tuomarien oikeudellisen aseman kyseisten muutosten johdosta.[21]

43. Komissio väittää, että ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 97 §:n 1 ja 3 momentilla vahvistetaan yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentin oikeudellisia vaikutuksia, sillä tässä säännöksessä yhdistyvät ylimmän tuomioistuimen mahdollisuus todeta tuomioistuimen syyllistyneen sääntöjenvastaisuuteen oikeussääntöjen ilmeisen rikkomisen perusteella ja kurinpitomenettelyn aloittaminen tuomaria vastaan. Kyseistä säännöstä sovelletaan uudessa ylimääräisessä muutoksenhakumenettelyssä, jonka puitteissa ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – joka on kurinpitojaoston tavoin hiljattain muodostetun KRS:n nimittämistä tuomareista koostuva uusi jaosto – tarkastelee yleisten tuomioistuinten vuosia vanhoja tuomioita.

16 Yleisten tuomioistuinten tuomarien kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen avustajan 29.11.2018 antama tiedonanto Łódźin piirioikeuden, Varsovan piirioikeuden ja Gorzów Wielkopolskin piirioikeuden tuomareille; yleisten tuomioistuinten tuomarien kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen 17.12.2018 antama tiedonanto unionin tuomioistuimelle esitettyjä ennakkoratkaisupyyntöjä koskevista tutkinnoista.

17 Yleisten tuomioistuinten tuomarien kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen 3.9.2019 antama tiedonanto Varsovan alueellisen tuomioistuimen tuomarista.

18 Yleisten tuomioistuinten tuomarien kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen 6.12.2019 antama tiedonanto Varsovan alueellisen tuomioistuimen tuomarista.

19 Kurinpitojaoston 4.2.2020 tekemä päätös (II DO 1/20).

20 Yleisten tuomioistuinten tuomarien kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen 29.11.2019 antama tiedonanto Olsztynin alueellisen tuomioistuimen tuomarista.

21 Yleisten tuomioistuinten tuomarien kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen 15.12.2019 antama tiedonanto Katowicen ylioikeuden tuomareista; yleisten tuomioistuinten tuomarien kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen avustajan 14.2.2020 antama tiedonanto Jelenia Góran piirioikeuden tuomarista.

44. Puolan tasavallan mukaan tuomioistuinratkaisujen sisällön perusteella ei ole aloitettu kurinpitomenettelyjä tuomareita vastaan eikä mitään ”lamaannuttavaa vaikutusta” ole olemassa. Kurinpitorikkomusten määritelmä on ollut voimassa jo pitkään ilman mitään ongelmia, kuten ylimmän tuomioistuimen olemassa oleva oikeuskäytäntö osoittaa.[22] Komission mainitsemat esimerkit ovat epäolennaisia, ja unionin tuomioistuimen käsiteltävässä asiassa antaman tuomion on perustuttava tilanteeseen sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa esitetyn ajanjakson lopulla. Ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 97 §:n 1 ja 3 momenttia sovelletaan toisenlaisessa tilanteessa, ja ylin tuomioistuin ainoastaan pyytää kurinpitomenettelyn aloittamista.

45. Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta painottivat istunnossa, että useissa kansallisten ja kansainvälisten elinten raporteissa on kritisoitu tuomareita vastaan käynnistettyjä tutkintoja ja kurinpitomenettelyjä sekä kurinpitorikkomusten laajaa määritelmää. Suomen tasavallan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan näkemyksen mukaan tällä on ”lamaannuttava vaikutus”. Tanskan kuningaskunta lisää, että yhdistettynä muihin muutoksiin tämä kasvattaa riskiä siitä, että kurinpitotoimenpiteitä voidaan käyttää tuomarien painostamiseen.

3. Toinen kanneperuste, joka koskee kurinpitojaoston riippumattomuutta ja puolueettomuutta

46. Toisella kanneperusteella komissio väittää, että ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 3 §:n 5 momentti, 27 § ja 73 §:n 1 momentti luettuina yhdessä KRS:stä annetun lain 9a §:n kanssa eivät takaa kurinpitojaoston riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Kyseisen lain 3 §:n 5 momentin, 27 §:n ja 73 §:n 1 momentin mukaan kurinpitojaosto toimii yleisen tuomioistuimen tuomareita koskevissa asioissa kurinpitotuomioistuimena toisessa oikeusasteessa ja joissakin tapauksissa myös ensimmäisessä oikeusasteessa ja ylimmän tuomioistuimen tuomareita koskevissa asioissa kurinpitotuomioistuimena sekä ensimmäisessä että toisessa oikeusasteessa. KRS:stä annetun lain 9a §:ssä muutetaan menettelyä, jolla KRS:n – perustuslaillisen elimen, jonka tehtäviin kuuluu tuomarien nimitysehdotusten esittäminen tasavallan presidentille – tuomarijäsenet nimitetään.

47. Komissio väittää, että useat Puolan oikeuteen yhtäaikaisesti sisällytetyt seikat yhdessä tarkasteltuina viittaavat ”rakenteelliseen murrokseen” ja herättävät epäilyjä kurinpitojaoston riippumattomuudesta suhteessa ulkoisiin tekijöihin ja sen puolueettomuudesta vastakkain olevien intressien suhteen. Tällaisia seikkoja ovat muun muassa seuraavat: i) se perustettiin tyhjästä ylimpään tuomioistuimeen; ii) se on toimivaltainen käsittelemään tuomareita koskevia kurinpitoasioita; iii) se on organisaation näkökulmasta ja taloudellisesti hyvin itsenäinen suhteessa muihin ylimmän tuomioistuimen jaostoihin; iv) se koostuu tuomareista, jotka on nimitetty hiljattain muodostetun KRS:n ehdotuksesta sen sijaan, että heidät olisi siirretty muista ylimmän tuomioistuimen jaostoista; ja v) KRS:n jäsenten toimikaudet päätettiin ennenaikaisesti ja KRS:n tuomarijäsenten nimitysmenettelyä koskevia sääntöjä muutettiin siten, että KRS politisoitui, kun 25 jäsenestä 23 jäsentä oli lainsäädäntövallan tai täytäntöönpanovallan käyttäjien nimittämiä tai edustamia, ja kyseisten tahojen vaikutusvalta kurinpitojaoston tuomarien nimittämisessä kasvoi. Komissio vetoaa tuomioon A. K. ym. ja ylimmän tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa kyseisessä tuomiossa esitettyjä perusteita sovelletaan.

[22] Puolan tasavalta viittaa muun muassa ylimmän tuomioistuimen 29.10.2003 antamaan tuomioon (SNO 48/03) ja 17.10.2006 antamaan tuomioon (SNO 59/06).

48. Puolan tasavalta väittää, että Puolan oikeudessa säädetty tuomarien nimitysmenettely ei eroa muissa jäsenvaltioissa käytössä olevista ratkaisuista ja KRS:n tuomarijäsenten nimitysmenettelyyn tehdyt muutokset vahvistavat jäsenten edustavuutta. Sen mukaan kurinpitojaoston tuomarien turvana on pitkälle kehitetty takeiden järjestelmä, joka on kytketty muun muassa heidän erottamattomuuteensa, koskemattomuuteensa ja palkkaukseensa ja joka on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla otettava huomioon.[23] Kurinpitojaoston suuri organisatorinen ja taloudellinen itsenäisyys vahvistaa sen riippumattomuutta, ja kyseisen jaoston tuomarien palkkaa on korotettu 40 prosenttia korvaukseksi siitä, että he eivät voi ottaa vastaan tiettyjä palkkiota vastaan suoritettavia tehtäviä. Kurinpitojaoston oikeuskäytäntö osoittaa sen riippumattomuuden, kuten huomautuksiin liitetystä yleiskatsauksesta ilmenee. Tuomiossa A. K. ym. vahvistetaan riidanalaisten säännösten yhdenmukaisuus unionin oikeuden kanssa, ja komission esiin tuoma ylimmän tuomioistuimen oikeuskäytäntö on epäolennainen.

49. Belgian kuningaskunta väittää, että kansainvälisten elinten laatimat suuntaviivat tuomarien riippumattomuudesta tukevat näkemystä siitä, että kurinpitojaosto ei ole riippumaton. Tanskan kuningaskunnan ja Suomen tasavallan mielestä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, mukaan lukien tuomio A. K. ym., vahvistaa tämän.

4. Kolmas kanneperuste, joka koskee kurinpitojaoston puheenjohtajan valtaa nimetä kurinpitotuomioistuin

50. Kolmannella kanneperusteella komissio väittää, että yleisistä tuomioistuimista annetun lain 110 §:n 3 momentti ja 114 §:n 7 momentti, joissa annetaan kurinpitojaoston puheenjohtajalle lähes rajaton valta nimetä yleisten tuomioistuinten tuomareita koskevissa asioissa toimivaltainen ensimmäisen oikeusasteen kurinpitotuomioistuin, eivät takaa, että näitä asioita käsittelee lailla perustettu tuomioistuin, ja siksi ne ovat ristiriidassa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa, kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Kun kurinpitojaosto ei ole riippumaton, tällaisen vallan antaminen kyseisen jaoston puheenjohtajalle ei voi toimia tehokkaana takeena tuomarien riippumattomuudesta, ja ratkaisukokoonpanoon kuuluvat tuomarit valitaan arvalla tietyn tuomioistuimen tuomareista, jotka ovat itsekin oikeusministerin nimeämiä.

51. Puolan tasavalta väittää, että ensimmäisen oikeusasteen kurinpitotuomioistuin on aina laillisesti perustettu tuomioistuin, jonka virat on täytetty lain mukaisesti. Kurinpitojaoston puheenjohtaja nimeää yhden lailla perustetuista kurinpitotuomioistuimista, ja sen kulloinenkin ratkaisukokoonpano valitaan arpomalla tuomarit kyseisen tuomioistuimen nimettyjen tuomarien joukosta, millä ehkäistään epäsuotuisaa vaikuttamista.

52. Tanskan kuningaskunnan mukaan tätä kanneperustetta vahvistaa kurinpitojaoston riippumattomuuden puute. Alankomaiden kuningaskunnan mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö tukee tätä.

[23] Puolan tasavalta viittaa tuomioon A. K. ym. ja 9.7.2020 annettuun tuomioon Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535).

5. Neljäs kanneperuste, joka koskee tuomarien menettelyllisten oikeuksien kunnioittamatta jättämistä

53. Neljännellä kanneperusteella, joka jakautuu kahteen osaan, komissio väittää, että yleisistä tuomioistuimista annetun lain 112b §, 113a § ja 115a §:n 3 momentti ovat ristiriidassa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa, sillä ne eivät takaa sitä, että yleisten tuomioistuinten tuomareita vastaan käydyt kurinpitomenettelyt ratkaistaan kohtuullisessa ajassa, eivätkä sitä, että syytettyinä olevien tuomarien puolustautumisoikeuksia kunnioitetaan.

54. Ensimmäisessä osassa komissio väittää, että yleisistä tuomioistuimista annetun lain 112b §:n nojalla oikeusministeri voi pitää tuomaria koskevat syytteet voimassa pysyvästi nimeämällä kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen, joka voi aloittaa menettelyn oikeusministerin pyynnöstä, esiintyä väliintulijana missä tahansa menettelyn vaiheessa ja aloittaa uudelleen menettelyn samassa asiassa menettelyn päättämisen jälkeenkin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen rikosprosessuaalista osaa koskevan Euroopan ihmisoikeustuomion oikeuskäytännön[24] valossa kohtuullista aikaa koskevan vaatimuksen täyttymistä ei ole taattu. Ne bis in idem -periaatteeseen perustuvissa argumenteissa ei oteta huomioon kyseisen säännöksen selkeää sanamuotoa, ja saman lain 112b §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa kyseisen virkamiehen tehtävät päätetään muista syistä.

55. Toisessa osassa komissio väittää, että yleisistä tuomioistuimista annetun lain 113a §, jossa säädetään menettelyn jatkamisesta, vaikka syytetylle ei olisi nimetty viran puolesta edustajaa tai edustaja ei olisi vielä aloittanut tehtävässään, loukkaa puolustautumisoikeuksia, kun otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen c kohdassa määrättyä oikeutta oikeudenkäyntiavustajaan.[25] Komissio kiistää sen, että kyseisellä säännöksellä olisi ainoastaan tarkoitus sallia kurinpitotuomioistuimen nimetä viran puolesta edustaja, sillä siitä säädetään saman lain 113 §:n 2 ja 3 momentissa. Komission mukaan kyseisen lain 115a §:n 3 momentti, jossa säädetään, että kurinpitotuomioistuin voi toteuttaa menettelyn huolimatta syytetyn tuomarin tai tämän edustajan perustellusta poissaolosta, loukkaa audiatur et altera pars -periaatetta, joka kuuluu puolustautumisoikeuksiin. Menettelyn etu ei ole sama kuin tuomarin etu, eikä mahdollisuus toimittaa todisteita ja kirjallisia selvityksiä aiemmissa vaiheissa korvaa osallistumista menettelyyn.

56. Puolan tasavalta väittää ensimmäisestä osasta, että komissio ei ole esittänyt mitään väitteitä yleisistä tuomioistuimista annetun lain 112b §:ssä säädetyn oikeusministerin nimeämän kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen tehtävää vastaan eikä se ole esittänyt saman lain 112b §:n 5 momentin osalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön[26] perusteella riittävää näyttöä siitä, että kansallinen käytäntö rikkoisi kohtuullista aikaa koskevaa vaatimusta. Kyseisen lain 112b §:n 5 momenttia sovelletaan vain menettelyissä, joissa ei ole annettu lainvoimaista ratkaisua ja joissa oikeusministerin nimeämä kurinpitomenettelystä vastaava virkamies ei voi enää hoitaa tehtäviään muista syistä, kuten kuoleman tai työsuhteen päättymisen johdosta. Koska lainvoimainen ratkaisu päättää menettelyn, uusi menettely johtaa vaatimusten hylkäämiseen ne bis in idem -periaatteen nojalla. Lisäksi res judicata -periaate estää pitämästä määräämättömän ajan voimassa syytteet sellaista tuomaria vastaan, jota koskevan asian käsittely on päättynyt. Menettelyn kesto ei ole mitenkään yhteydessä siihen, että menettelyn voi toteuttaa kyseinen virkamies, jota koskevat samat aikarajat menettelyn eri vaiheissa.

[24] Komissio viittaa erityisesti 17.12.2004 annettuun tuomioon Pedersen ja Baadsgaard v. Tanska (CE:ECHR:2004:1217JUD004901799).

[25] Komissio viittaa 24.9.2009 annettuun tuomioon Pishchalnikov v. Venäjä (CE:ECHR:2009:0924JUD000702504).

[26] Puolan tasavalta viittaa erityisesti 12.5.2005 annettuun tuomioon komissio v. Belgia (C-287/03, EU:C:2005:282).

57. Puolan tasavalta väittää kanneperusteen toisesta osasta, että yleisistä tuomioistuimista annetun lain 113a § koskee ainoastaan edustajan nimeämistä viran puolesta eli kyseisen lain 113 §:n 2, 3 ja 4 momentissa säänneltyä poikkeuksellista tilannetta. Lain 115a §:n 3 momentista se puolestaan toteaa, että menettelyn etu on sama kuin tuomarin etu ja sitä arvioi riippumaton tuomioistuin. Tuomarin oikeus tulla kuulluksi on taattu jo aiemmissa vaiheissa.

B Kanneperuste, joka koskee SEUT 267 artiklan toisen ja kolmannen kohdan rikkomista

58. Viidennellä kanneperusteella komissio väittää, että yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentti ja ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 97 §:n 1 momentti mahdollistavat kurinpitomenettelyjen aloittamisen tuomareita vastaan ennakkoratkaisupyyntöjen esittämisen johdosta, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohdassa ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä esitetyt neljä esimerkkiä osoittavat. Se, ettei tuomareita ole suojattu kurinpitoseuraamusten uhalta, kun he esittävät ennakkoratkaisupyyntöjä, rikkoo SEUT 267 artiklaa ja ”vaikuttaa lamaannuttavasti” tuomareihin.

59. Puolan tasavalta väittää, että yhtään tuomaria vastaan ei ole aloitettu menettelyä ennakkoratkaisupyynnön esittämisen johdosta eivätkä komission mainitsemat esimerkit todista toisin. Tutkinnat, joita toteutetaan poikkeustapauksissa ja jotka eivät välttämättä johda kurinpitomenettelyyn, eivät loukkaa tuomarien riippumattomuutta eikä mitään ”lamaannuttavaa vaikutusta” ole olemassa.

60. Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta väittävät, että kuten tuomiossa Miasto Łowicz on vahvistettu, ennakkoratkaisupyynnön esittäminen ei voi antaa aihetta kurinpitomenettelyyn. Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan mielestä ”lamaannuttava vaikutus” tuomareihin on otettava huomioon.

VI Arviointi

61. Arviointini jakautuu kolmeen pääasialliseen osaan. Ensin käsittelen Puolan tasavallan vastaväitteitä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sovellettavuudesta ja ulottuvuudesta kolmannen ja neljännen kanneperusteen yhteydessä (osa A). Sen jälkeen tarkastelen SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan (osa B) ja SEUT 267 artiklan toisen ja kolmannen kohdan (osa C) rikkomista koskevien väitteiden asiasisältöä.

62. Tämän analyysin perusteella olen tullut siihen johtopäätökseen, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan sisältyvät oikeus lailla perustettuun tuomioistuimeen, oikeus asian käsittelyyn kohtuullisessa ajassa sekä puolustautumisoikeudet ja että tähän määräykseen ja SEUT 267 artiklaan perustuvat kanneperusteet ovat perusteltuja.

A SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sovellettavuus ja ulottuvuus

63. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEU 19 artiklassa, jossa SEU 2 artiklassa vahvistettu oikeusvaltiota koskeva arvo konkretisoituu, kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtäväksi annetaan taata unionin oikeuden täysi soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa ja yksityisillä unionin oikeuden nojalla oleva oikeussuoja.[27] Vaikka oikeuslaitoksen

[27] Ks. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 47 kohta).

järjestäminen jäsenvaltioissa kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, jäsenvaltioiden on kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden ja erityisesti SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla kuuluvia velvoitteita.[28] Kyseisen määräyksen nojalla jokaisen jäsenvaltion on varmistettava, että elimet, jotka kuuluvat unionin oikeudessa tarkoitettuina ”tuomioistuimina” sen oikeussuojakeinojen järjestelmään unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, täyttävät tehokkaan oikeussuojan vaatimukset.[29]

64. Lisäksi SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan aineellisesta soveltamisalasta on todettu, että tässä määräyksessä on kyse ”unionin oikeuteen kuuluvista aloista” riippumatta siitä, onko kyse tilanteesta, jossa jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.[30] Tästä seuraa, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa voidaan soveltaa kaikkiin kansallisiin tuomioistuimiin, jotka saattavat lausua kysymyksistä, jotka koskevat unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa ja jotka luetaan siten unionin oikeuteen kuuluviin aloihin.[31]

65. Käsiteltävässä asiassa on selvää, että Puolassa ylin tuomioistuin ja yleiset tuomioistuimet lausuvat kysymyksistä, jotka koskevat unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa ja jotka luetaan unionin oikeuteen kuuluviin aloihin.[32] Täten SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa sovelletaan nyt käsiteltävään jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan kanteeseen, jolla riitautetaan kyseisten tuomioistuinten tuomarien kurinpitojärjestelmää koskevien kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuus tämän määräyksen kanssa. Sillä seikalla, että riidanalaisten toimenpiteiden perusteella käsiteltäviin kurinpitoasioihin ei liity unionin oikeuden täytäntöönpanoa, ei ole merkitystä kuten ei silläkään, että unionilla ei ole yleistä toimivaltaa tuomarien kurinpidollisen vastuun alalla.

66. On riidatonta, että velvollisuus taata oikeus saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa perustuu SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan ja siten kattaa riidanalaisten toimenpiteiden arvioinnin tällaisilla perusteilla. Käsiteltävässä asiassa nousee kuitenkin esiin kysymys siitä, kattaako kyseinen määräys myös muut perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa taatut oikeudet, eli oikeuden lailla perustettuun tuomioistuimeen, oikeuden asian käsittelyyn kohtuullisessa ajassa sekä puolustautumisoikeudet, kyseisten toimenpiteiden yhteydessä.[33]

67. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

68. Kuten unionin tuomioistuin on todennut,[34] SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan perustuviin tuomarien riippumattomuuden takeisiin sisältyvät tuomarien kurinpitojärjestelmän yhteydessä säännöt, ”joissa säädetään riippumattoman elimen asiaan puuttumisesta sellaisen menettelyn mukaisesti, jossa taataan täysimääräisesti perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa

28 Ks. tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18, EU:C:2019:924, 102 kohta).

29 Ks. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C 619/18, EU:C:2019:531, 55 kohta).

30 Ks. tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153, 111 kohta).

31 Ks. tuomio Miasto Łowicz (34 kohta).

32 Ks. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 56 kohta) ja tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18, EU:C:2019:924, 104 kohta).

33 Oikeuskirjallisuudessa on erilaisia näkemyksiä perusoikeuskirjan 47 artiklasta; ks. esim. Rizcallah, C. ja Davio, V., ”L’article 19 du Traité sur l’Union européenne: sésame de l’Union de droit”, *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, osa 31, 2020, s. 155–185, s. 178–181; Torres Pérez, A., ”From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, osa 27, 2020, s. 105–119, s. 111–112.

34 Ks. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 77 kohta) ja tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18, EU:C:2019:924, 114 kohta).

vahvistetut oikeudet ja etenkin puolustautumisoikeudet”. Näin ollen vaatimus sellaisesta kuripitojärjestelmästä, jossa taataan perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa vahvistetut oikeudet, perustuu SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan.

69. Tämä arviointi on myös yhdenmukainen sen oikeuskäytännön kanssa, jossa unionin tuomioistuin on kytkenyt SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan takeet perusoikeuskirjan 47 artiklaan. Unionin tuomioistuin on esimerkiksi todennut, että ”SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa velvoitetaan kaikki jäsenvaltiot säätämään tarvittavista oikeussuojakeinoista muun muassa perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetun tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, joten viimeksi mainittu määräys on otettava asianmukaisesti huomioon tulkittaessa SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa”.[35] Tämän voidaan katsoa johtuvan siitä, että tehokkaan oikeussuojan periaate, johon SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa viitataan, on unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa ja sen jälkeen uudelleen perusoikeuskirjan 47 artiklassa.[36] Kuten olen tuonut esiin ratkaisuehdotuksessani A. K. ym.,[37] SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan välillä on valtiosääntöoikeudellinen yhteys, ja niitä koskevalla oikeuskäytännöllä on väistämättä yhtymäkohtia, sillä niillä on yhteiset oikeuslähteet. Täten näiden kahden määräyksen kattamien oikeuksien välillä on väistämättä päällekkäisyyksiä, ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan sisältyy muun muassa mutta ei ainoastaan velvollisuus taata tuomioistuimien riippumattomuus ja puolueettomuus.

70. Tässä yhteydessä on todettava, että oikeus lailla perustettuun tuomioistuimeen on suoraan kytköksissä tuomarien riippumattomuuteen[38] ja että se on myös yksi niistä vaatimuksista, joiden on täytyttävä, jotta elin voitaisiin katsoa unionin oikeudessa tarkoitetuksi ”tuomioistuimeksi” SEUT 267 artiklan mukaisesti.[39] Oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin tuomioistuin tulkitsee tuomarien riippumattomuuden vaatimusta SEUT 267 artiklan yhteydessä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa esitetyn vaatimuksen valossa.[40] Se vaikuttaisi näin ollen pätevän myös tähän jälkimmäiseen vaatimukseen.

71. Tuomarien riippumattomuuden ohella oikeus lailla perustettuun tuomioistuimeen, oikeus asian käsittelyyn kohtuullisessa ajassa ja puolustautumisoikeudet ovat osa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eli oikeutta, joka on suojattu perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa sekä puolustautumisoikeuksien osalta sen 48 artiklan 2 kohdassa. Tämä puoltaa kyseisten oikeuksien sisällyttämistä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kattamiin takeisiin, kun otetaan huomioon niiden kytkös tuomarien riippumattomuuteen, jonka kanssa ne ovat yhdessä olennaiset osat tehokasta oikeussuojaa koskevaa oikeutta ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaa perusoikeutta.

35 Ks. tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153, 143 kohta); ks. myös esim. tuomio 6.10.2020, Luxemburgin valtio (Muutoksenhakuoikeus verotietopyyntöön) (C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, 47 kohta).

36 Ks. tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153, 110 kohta).

37 Ks. ratkaisuehdotus A. K. ym. (85 kohta). Ks. myös julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, 45–47 kohta).

38 Ks. 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, 75 kohta); tuomio 1.12.2020, Ástráðsson v. Islanti (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, 231–234 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukseni W.Ż. (C-487/19, EU:C:2021:XX) ja ratkaisuehdotukseni M.F. (C-508/19, EU:C:2021:XX).

39 Ks. tuomio 24.5.2016, MT Højgaard ja Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, 23 kohta).

40 Ks. tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 43 kohta); tuomio 21.1.2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, 56 kohta) ja tuomio 16.7.2020, Governo della Repubblica italiana (Italialaisten rauhantuomarien asema) (C-658/18, EU:C:2020:572, 45 kohta).

72. Näin ollen katson, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan sisältyvät oikeus lailla perustettuun tuomioistuimeen, oikeus asian käsittelyyn kohtuullisessa ajassa sekä puolustautumisoikeudet sellaisina kuin ne on vahvistettu perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa. Perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklaa sovelletaan siis tuomarien kurinpitojärjestelmiä koskeviin kansallisiin toimenpiteisiin, jotka jäsenvaltiossa on annettu SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen kohdan täytäntöönpanemiseksi, kuten niihin toimenpiteisiin, joista on kyse käsiteltävässä asiassa. Edellä esitetystä seuraa, että Puolan tasavallan vastaväitteet, joiden mukaan kyseiset oikeudet eivät perustu mainittuun määräykseen kolmannessa ja neljännessä kanneperusteessa tarkoitetulla tavalla, on hylättävä.

B SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan rikkomista koskevat kanneperusteet

1. Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee tuomioistuinratkaisujen sisällön katsomista kurinpitorikkomukseksi

73. Komissio väittää, että yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentti ja ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 97 §:n 1 ja 3 momentti loukkaavat tuomarien riippumattomuuden periaatetta, sillä ne mahdollistavat tuomioistuinratkaisujen sisällön katsomisen kurinpitorikkomukseksi. Se perustelee tätä kanneperustetta yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentin sanamuodolla ja erityisesti kurinpitorikkomuksiin kuuluvalla oikeussääntöjen ilmeisen ja törkeän rikkomisen luokalla, kun otetaan huomioon tämän säännöksen soveltaminen ja laajempi asiayhteys, mukaan lukien ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 97 §:n 1 ja 3 momentissa säädetty mekanismi, jolla tuomarin todetaan syyllistyneen sääntöjenvastaisuuteen.

74. Puolan tasavalta väittää, että komissio ei ole osoittanut riidanalaisten säännösten olevan ristiriidassa kyseisen periaatteen kanssa, etenkin kun otetaan huomioon yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentin sanamuoto ja vakiintunut tulkinta sekä ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 97 §:n 1 ja 3 momentin erilainen asiayhteys.

75. On syytä aivan aluksi muistuttaa, että jäsenvaltioilla ei ole SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla mitään velvollisuutta ottaa käyttöön tietynlaista kurinpitojärjestelmää tuomareita varten. Tärkeintä on, että kyseiseen järjestelmään sovellettavilla säännöillä annetaan ”tarvittavat takeet, jotta vältetään täysin vaara siitä, että tällaista kurinpitojärjestelmää käytetään tuomioistuinratkaisujen sisällön poliittisen valvonnan järjestelmänä”.[41] Erityisesti säännöillä, joissa määritellään kurinpitosääntöjen rikkomista merkitsevät toiminnat, on oltava tällaiset takeet.[42]

76. On myös syytä huomauttaa, että tuomarien kurinpidollinen vastuu kuuluu tuomarien riippumattomuuden takeisiin niissä suuntaviivoissa, joita kansainväliset elimet ovat antaneet tuomarien riippumattomuudesta.[43] Näin ollen tuomareita vastaan toteutettavien kurinpitotoimien olisi perustuttava kaikista vakavimpiin ammatillisiin rikkomuksiin eikä tuomioistuinratkaisujen sisältöön, johon usein liittyy tosiseikkojen ja näytön arviointia sekä lain

[41] Ks. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 77 kohta); julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Asociația “Forumul Judecătorilor din România” ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, 265 kohta).

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

[43] Ks. esim. tuomarien ohjesääntöä koskeva eurooppalainen peruskirja, 1998, 5 kohta; tuomarien riippumattomuutta koskevat Yhdistyneiden kansakuntien perusperiaatteet, 1985, 17–20 kohta.

tulkintaa.[44] Kurinpidollisen vastuun aineellisia edellytyksiä varten ei kuitenkaan ole sovittu mitään yhtenäistä lähestymistapaa, ja useissa maissa kurinpitorikkomukset on määritelty hyvin yleisellä tasolla.[45]

77. Tämäkin tukee sitä, että on tärkeää ottaa huomioon oikeudellinen kehys ja laajempi asiayhteys, joissa kurinpitorikkomusten tiettyä määritelmää tulkitaan ja sovelletaan.[46] Tuomarien riippumattomuutta koskevan periaatteen arvioinnissa unionin tuomioistuin tosiaan noudattaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon kaikki kyseessä olevien kansallisten toimenpiteiden asiayhteyteen ja soveltamiseen liittyvät merkitykselliset tekijät sekä niiden kumulatiiviset vaikutukset.[47] Näin ollen, vaikka kansallinen toimenpide ei erikseen tarkasteltuna loukkaisi kyseistä periaatetta, asia saattaa olla toisin silloin, kun eri tekijöitä tarkastellaan yhdessä.[48]

78. Käsiteltävässä asiassa katson, että komissio on riittävällä tavalla näyttänyt, että riidanalaiset säännökset loukkaavat tuomarien riippumattomuuden periaatetta, jonka noudattaminen on välttämätöntä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun tehokkaan oikeussuojan vaatimusten täyttämiseksi.

79. On syytä tuoda esiin, että kuten tämän ratkaisuehdotuksen 17 kohdassa mainittiin, yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentissa esitettiin tosiseikkojen tapahtuma-aikaan[49] kurinpitorikkomuksille yleisluonteinen määritelmä, jonka mukaan kyseessä on oikeussääntöjen ilmeinen ja törkeä rikkominen tai hoidettuihin tehtäviin kohdistuvan arvonannon loukkaaminen. Myönnän, että kyseinen säännös ja etenkään rikkomusten luokka, joka koostuu oikeussääntöjen ilmeisestä ja törkeästä rikkomisesta, ei välttämättä itsessään loukkaa tuomarien riippumattomuuden periaatetta. On kuitenkin muistettava, että kyseinen säännös mahdollistaa tuomioistuinratkaisujen sisällön katsomisen kurinpitorikkomukseksi eikä se siis ole tehokas tae tuomarien riippumattomuuteen puuttumista vastaan, kun otetaan huomioon säännöksen laajempi asiayhteys ja sen soveltaminen käytännössä Puolassa, jonka tilanne ei ole rinnastettavissa tilanteeseen muissa jäsenvaltioissa.

80. Yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentti kuuluu Puolan tuomioistuinjärjestelmään tehtyihin lainsäädäntömuutoksiin ja erityisesti tuomarien uuteen kurinpitojärjestelmään, mikä kasvattaa riskiä siitä, että kyseisen säännöksen nojalla voidaan aloittaa kurinpitomenettelyjä tai -toimenpiteitä poliittisen painostuksen kohdistamiseksi tuomareihin heidän ratkaisujensa sisällön vuoksi. On erityisesti syytä tuoda esiin, että viime kädessä säännöksen tulkinnasta vastaa kurinpitojaosto, jonka riippumattomuuden kyseenalaistamista käsittelen jäljempänä toisen kanneperusteen yhteydessä ja joka on jo tulkinnut kyseisen säännöksen kattavan tuomioistuinratkaisujen sisällön (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohta). Kuten Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Ruotsin

44 Ks. esim. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto, Report of the Special Rapporteur on disciplinary measures against judges, 2020, 21 kohta; Euroopan neuvoston suositus CM/Rec(2010)12, 2010, 66 ja 68 kohta.

45 Ks. esim. tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 44 mainittu Yhdistyneiden kansakuntien raportti, 22 kohta; eurooppalaisten tuomarien konsultatiivisen neuvoston (CCJE) lausunto nro 3 tuomarien etiikasta ja vastuusta (2002), 63–65 kohta.

46 Ks. tältä osin tuomio 9.1.2013, Volkov v. Ukraina (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, 175–185 kohta). Ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747, 100 ja 101 kohta).

47 Ks. tuomio A. K. ym. (142 kohta) ja tuomio 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, 57 kohta).

48 Ks. tuomio A. K. ym. (152 kohta).

49 Kyseistä säännöstä muutettiin kansallisella lailla (jota tiedotusvälineissä nimitettiin ”vaiennuslaiksi”), joka tuli voimaan 14.2.2020. Tällä lailla muun muassa luotiin joitakin uusia kurinpitorikkomusten luokkia säilyttäen samalla ne, joista käsiteltävässä asia on kyse. Komissio on nostanut siitä Puolaa vastaan neljännen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 8).

kuningaskunta ovat tuoneet esiin, kansainväliset elimet ovat julkaisseet lukuisia raportteja,[50] joissa korostetaan uuden kurinpitojärjestelmän haitallista vaikutusta ja erityisesti kurinpitorikkomuksille Puolan oikeudessa annetun laajan määritelmän riskejä tuomarien riippumattomuudelle.

81. Ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 97 §:n 1 ja 3 momentti vaikuttavat mielestäni vahvistavan sitä mahdollisuutta, että tuomarit joutuvat vastuuseen ratkaisujensa sisällöstä, sillä näiden säännösten nojalla ylin tuomioistuin voi pyytää kurinpitomenettelyn aloittamista tuomaria vastaan, jos se sääntöjenvastaisuutta tutkiessaan toteaa oikeussääntöjen ilmeisen rikkomisen. Vaikka, kuten Puolan tasavalta väittää, kyseisessä säännöksessä tarkoitettu oikeussääntöjen ilmeisen rikkomisen käsite sijoittuisi eri asiayhteyteen kuin yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeussääntöjen ilmeisen ja törkeän rikkomisen käsite, ei voida sulkea pois sitä, että uudessa kurinpitojärjestelmässä kyseinen säännös yhdistettynä yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momenttiin ei tarjoa riittäviä takeita tuomarien suojelemiseksi.

82. Ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 97 §:n 1 ja 3 momentista seuraa, että kurinpitojaosto toimii kurinpitotuomioistuimena ensimmäisessä oikeusasteessa, myös yleisten tuomioistuimien tuomareita koskevissa asioissa. Ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – joka niinikään luotiin ylimmästä tuomioistuimesta annetulla lailla ja koostuu hiljattain muodostetun KRS:n nimeämistä tuomareista – soveltaa kyseistä säännöstä uudessa ylimääräisessä muutoksenhakumenettelyssä siten, että kyseinen jaosto voi tarkastella yleisten tuomioistuimien lainvoimaisia ratkaisuja aina vuodesta 1997 asti.[51] Vaikka käsiteltävässä asiassa ei ole kyseenalaistettu tätä jaostoa ja tätä menettelyä, ne kuuluvat samaan asiayhteyteen riidanalaisten säännösten kanssa. Kuten Tanskan kuningaskunta toi esiin, muutoksenhakujen – mukaan lukien ylimääräisten muutoksenhakujen – tutkimisen yhteys kurinpitomenettelyn aloittamiseen kasvattaa omalta osaltaan tuomareihin kohdistuvaa painostusta heidän hoitaessaan lainkäyttötehtäviään.

83. Lisäksi, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 41 ja 42 kohdassa on todettu, komissio on esittänyt yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentin käytännön soveltamisesta näyttöä, joka mielestäni osoittaa tuomioistuinratkaisujen sisällön katsomisen kurinpitorikkomukseksi. Argumentit, joilla Puolan tasavalta on kiistänyt komission mainitsemien esimerkkien merkityksellisyyden, eivät ole vakuuttavia. Erityisesti on totta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eli käsiteltävässä asiassa 17.9.2019, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia.[52] Komissio on kuitenkin tuonut esiin, että vaikka jotkin sen esimerkeistä koskevat myöhempiä tapahtumia, ne vahvistavat kyseessä olevaa ajanjaksoa koskevia argumentteja ja todisteita ja ovat siksi merkityksellisiä nyt käsiteltävän asian yhteydessä.[53]

[50] Ks. mm. Venetsian komission yhteinen kiireellinen lausunto nro 977/2020, 22.6.2020, 44 kohta; Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselma 2316 (2020), 28.1.2020, 11 kohta; lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän (GRECO) neljäs arviointikierros, 6.12.2019, erityisesti 58 ja 66 kohta.

[51] Kuten komissio toi esiin, kyseistä menettelyä arvosteltiin muun muassa Venetsian komission lausunnossa nro 904/2017, 11.12.2017, 53–63 kohta.

[52] Ks. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 30 kohta). Käsiteltävässä asiassa kaksi kuukautta perustellun lausunnon vastaanottamisesta 17.7.2019 (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohta).

[53] Ks. tuomio 10.12.2009, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-390/07, ei julkaistu, EU:C:2009:765, 59 ja 63 kohta).

84. Vaikka jotkin esimerkit eivät, kuten Puolan tasavalta väittää, olisi koskeneet oikeussääntöjen ilmeistä ja törkeää rikkomista, ne kuitenkin tukevat sitä, että yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentissa oleva kurinpitorikkomusten määritelmä voi tosiasiassa kattaa tuomioistuinratkaisujen sisällön eikä kyseinen säännös tarjoa riittäviä takeita tuomarien suojelemiseksi. Komission mainitsemat tapaukset ovat esimerkkejä kurinpitomenettelyistä tai -toimenpiteistä, joita tuomareita vastaan on toteutettu sellaisten ratkaisujen johdosta, joita he ovat tehneet Puolan oikeusjärjestelmän muutoksia ja Puolan tuomarien riippumattomuutta koskeneissa asioissa.[54] Sillä, että tutkinnat eivät johtaneet kurinpitosyytteisiin asianomaisia tuomareita vastaan tai että kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen arviointi ei sido kurinpitotuomioistuimia, ei ole merkitystä, sillä tällaisilla toimenpiteillä pystytään painostamaan tuomareita. Pelkästään mahdollisuus siihen, että tuomareihin voidaan kohdistaa kurinpitomenettelyjä tai -toimenpiteitä heidän tuomioistuinratkaisujensa sisällön johdosta, epäilemättä ”vaikuttaa lamaannuttavasti” paitsi kyseisiin tuomareihin myös jatkossa muihin tuomareihin, ja se on ristiriidassa tuomarien riippumattomuuden kanssa.

85. Edellä esitetyistä syistä komission ensimmäinen kanneperuste on perusteltu.

2. Toinen kanneperuste, joka koskee kurinpitojaoston riippumattomuutta ja puolueettomuutta

86. Komissio väittää, että ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 3 §:n 5 momentti, 27 § ja 73 §:n 1 momentti luettuina yhdessä KRS:stä annetun lain 9a §:n kanssa eivät takaa kurinpitojaoston riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Se perustaa väitteensä useisiin seikkoihin, kuten tuomioon A. K. ym. ja sitä koskevaan ylimmän tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

87. Puolan tasavalta väittää, ettei tuomarien riippumattomuuden loukkaamista ole näytetty toteen, kun otetaan erityisesti huomioon kurinpitojaoston tuomarien nimitysmenettely ja heille Puolan oikeuden nojalla annetut takeet.

88. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tuomareihin sovellettavaa kurinpitojärjestelmää koskevilla säännöillä yhdessä muiden sääntöjen kanssa taataan tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus siten, että oikeussubjekteilla ei ole mitään perusteltuja epäilyjä siitä, että tuomioistuimet ovat ulkopuolisen vaikutusvallan ja erityisesti lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttäjien suoran tai välillisen vaikuttamisen ulottumattomissa sekä neutraaleja vastakkain oleviin intresseihin nähden. Ei siis voida sallia mitään, mikä kyseenalaistaisi tuomioistuimen riippumattomuuden tai puolueettomuuden vaikutelman ja siten heikentäisi sitä luottamusta, jota oikeuslaitoksen on herätettävä yksityisissä demokraattisessa yhteiskunnassa.[55]

89. Unionin tuomioistuin selvensi tuomiossa A. K. ym.[56] riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimusten ulottuvuutta kurinpitojaoston perustamisen yhteydessä. Se huomautti, että pelkästään se, että kurinpitojaoston tuomarit nimittää tasavallan presidentti, ei

[54] Kyseiset esimerkit mainitaan useissa kansallisten ja kansainvälisten elinten raporteissa, joissa käsitellään Puolan tuomareihin kohdistettuja kurinpitomenettelyjä ja -toimenpiteitä. Ks. mm. Amnesty International, *Poland: Free Courts, Free People*, 2019; Helsinki Foundation for Human Rights, *Disciplinary Proceedings Against Judges and Prosecutors*, 2019. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 45 alakohdassa mainitun CCJE:n lausunnon nro 3 (2002) 69 kohdassa on tuotu esiin, kurinpitotoimenpiteet kattavat kaikki toimenpiteet, jotka vaikuttavat kielteisesti tuomarin asemaan tai uraan.

[55] Ks. tuomio A. K. ym. (erityisesti 123–129 ja 153 kohta).

[56] Ks. tuomio A. K. ym. (133 ja 134 kohta).

voi herättää epäilyjä heidän puolueettomuudestaan, jos asianomaiset henkilöt eivät heidän nimittämisensä jälkeen saa ohjeita tehtäviään hoitaessaan. Unionin tuomioistuin yksilöi kuitenkin useita tekijöitä, jotka yhdessä saattoivat herättää tällaisia epäilyjä.

90. Kyseisessä tuomiossa[57] unionin tuomioistuin totesi, että tarkasteltaessa KRS:n riippumattomuutta, jolla on merkitystä arvioitaessa, voivatko KRS:n valitsemat tuomarit täyttää riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimukset, merkityksellisiä seikkoja ovat erityisesti se, että hiljattain muodostettu KRS on asetettu siten, että kyseisen elimen kokoonpanoon siihen saakka kuuluneiden jäsenten kulumassa ollutta nelivuotista toimikautta lyhennettiin, ja että kun tuomarit valitsivat aikaisemmin 15 KRS:n jäsentä tuomarien keskuudesta, nämä 15 jäsentä valitsee nykyään yksi lainsäädäntövallan elin. Kurinpitojaostolle ominaisista seikoista unionin tuomioistuin totesi seuraavaa: ensinäkin sillä on yksinomainen toimivalta ratkaista sellaisia toimenpiteitä koskevat asiat, joiden unionin tuomioistuin totesi 24.6.2019 antamassaan tuomiossa komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus)[58] olevan SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan vastaisia; toiseksi sen kokoonpanossa on juuri nimitettyjä tuomareita eikä siinä voi olla tuomareita, jotka ovat jo virassa ylimmässä tuomioistuimessa; ja kolmanneksi sillä on erityisen itsenäinen asema verrattuna kyseisen tuomioistuimen muihin jaostoihin.

91. Ylin tuomioistuin (joka käsitteli työ- ja sosiaalivakuutusasioiden jaoston kokoonpanossa yhtä tuomion A. K. ym. taustalla ollutta asiaa) totesi 5.12.2019 antamassaan tuomiossa[59] – tuomion A. K. ym. perusteella –, että KRS ei ole nykyisessä kokoonpanossaan riippumaton elin ja että kurinpitojaosto ei ole perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa ja Puolan perustuslain 45 §:n 1 momentissa tarkoitettu tuomioistuin. Kyseisessä tuomiossa tuotiin KRS:stä esiin muun muassa, että sen jäsenten valintaprosessissa on puutteita, se on alisteisessa suhteessa poliittisiin päättäjiin ja sen toiminta on ristiriidassa tuomarien riippumattomuuden kanssa. Kurinpitojaostosta kyseisessä tuomiossa mainittiin erityisesti, että kaikilla tähän jaostoon nimetyillä tuomareilla on vahvat siteet lainsäädäntö- tai toimeenpanovallan käyttäjiin, kyseisten tuomarien nimittämistä varten järjestetyn kilpailun edellytyksiä muutettiin menettelyn aikana, ylin tuomioistuin ei osallistunut kyseisten tuomarien nimitysmenettelyyn, kurinpitojaosto pyrkii toiminnallaan peruuttamaan ennakkoratkaisupyynnöt ja kurinpitojaoston päättämät kurinpitoasiat osoittavat, että tuomaria voidaan syyttää kurinpitorikkomuksista tuomioistuinratkaisujen vuoksi, vaikka näin ei ollut aiemmin.

92. Ylin tuomioistuin (joka käsitteli samassa kokoonpanossa muita tuomion A. K. ym. taustalla olleita asioita) totesi 15.1.2020 antamassaan tuomiossa[60] samankaltaisin perustein, että kurinpitojaosto ei ole riippumaton ja puolueeton, kun otetaan huomioon sen perustamiseen, valtuuksiin ja kokoonpanoon liittyvät seikat sekä KRS:n osallistuminen sen jäsenten valintaan.

93. Ylin tuomioistuin (joka toimi siviiliasioiden jaoston, rikosasioiden jaoston sekä työ- ja sosiaalivakuutusasioiden jaoston yhteisessä kokoonpanossa) vahvisti 23.1.2020 antamassaan päätöslauselmassa[61] 5.12.2019 annetussa tuomiossa esitetyn toteamuksen, että KRS ja

[57] Ks. tuomio A. K. ym. (137–151 kohta). KRS:n osalta ks. myös 2.3.2021 annettu tuomio A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153, 130–135 kohta) ja ratkaisuehdotukseni A.B. ym. (C-824/18, EU:C:2020:1053, 116–126 kohta).

[58] C-619/18, EU:C:2019:531.

[59] Tuomio 5.12.2019 (III PO 7/18), erityisesti 38–81 kohta.

[60] Tuomio 15.1.2020 (III PO 8/18 ja III PO 9/18).

[61] 23.1.2020 annettu päätöslauselma (BSA I-4110-1/20), erityisesti 31–45 kohta. Kyseinen päätöslauselma on lainvoimainen (ks. 2 ja 3 kohta).

kurinpitojaosto eivät ole riippumattomia elimiä. Kyseisessä päätöslauselmassa erityisesti todettiin, että KRS on alisteisessa suhteessa poliittisiin päättäjiin, mikä vääristää sen tuomarien viroista järjestämiä kilpailuja, ja siksi on olemassa perustavia epäilyjä tuomarien virkanimitysten vaikuttimista. Samaten kurinpitojaoston tuomarikokoonpanojen ratkaisut eivät jaoston organisaatioon, rakenteeseen, nimitysmenettelyyn ja itsenäisyyteen liittyvistä syistä ole asianmukaisesti nimetyn tuomioistuimen ratkaisuja. Näin ollen kyseisen päätöslauselman mukaan ratkaisukokoonpanot olivat lainvastaisia, kun ratkaisujen tekemiseen osallistui hiljattain muodostetun KRS:n valitsemia tuomareita.

94. Käsiteltävässä asiassa komissio on riittävällä tavalla osoittanut, että riidanalaisilla toimenpiteillä ei taata kurinpitojaoston riippumattomuutta ja puolueettomuutta ja että ne ovat siten SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan vastaisia.

95. On todettava, että tuomio A. K. ym. on käsiteltävän asian kannalta merkityksellinen. Vaikka siinä esitetyt toteamukset koskivat perusoikeuskirjan 47 artiklaa, unionin tuomioistuin totesi, että ne olisivat koskeneet samalla tavalla SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa.[62] Toisin kuin Puolan tasavalta väittää, kyseisessä tuomiossa ei vahvisteta riidanalaisten toimenpiteiden olevan unionin oikeuden mukaisia. Se, että unionin tuomioistuin ei todennut KRS:ää ja kurinpitojaostoa koskevien kansallisten säännösten olevan SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan vastaisia, johtui sen SEUT 276 artiklan mukaisesta toimivallasta.[63] Tuomio A. K. ym. tukee mielestäni vahvasti päätelmää, jonka mukaan komission mainitsemien ja kyseisessä tuomiossa tarkasteltujen seikkojen yhdistelmän perusteella kurinpitojaosto ei täytä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisia riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimuksia. Kuten kyseisessä asiassa antamassani ratkaisuehdotuksessa totesin,[64] yhdessä se, että KRS:n jäsenten toimikaudet päätettiin ennenaikaisesti ja että KRS:n tuomarijäsenten nimitysmenetelmään tehtyjen muutosten seurauksena sen 25 jäsenestä 23 jäsentä edusti lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa, osoittivat puutteellisuuksia, jotka olivat omiaan vaarantamaan KRS:n riippumattomuuden.

96. Lisäksi tuomion A. K. ym. ja kyseisessä asiassa antamani ratkaisuehdotuksen[65] valossa on olemassa useita kurinpitojaoston ominaisuuksiin liittyviä seikkoja, jotka yhdessä tarkasteltuina herättävät perusteltuja epäilyjä kyseisen jaoston riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta: ensinnäkin se perustettiin osana Puolan lainkäyttöjärjestelmää koskenutta lainsäädäntökokonaisuutta ja sen tehtävänä on ratkaista tuomarien asemaa koskevat asiat, erityisesti kurinpitoasiat, joista on kyse tässä lainsäädäntökokonaisuudessa; toiseksi se koostuu hiljattain nimetyistä tuomareista, joita hiljattain perustettu KRS on ehdottanut, mikä sulkee pois ylimmässä tuomioistuimessa parhaillaan toimivat tuomarit; ja kolmanneksi se on organisaation näkökulmasta ja taloudellisesti hyvin itsenäinen verrattuna muihin jaostoihin.

97. Tämän ratkaisuehdotuksen 91–93 kohdassa mainituissa ylimmän tuomioistuimen tuomioissa kyseinen tuomioistuin itsekin myönsi, etteivät KRS ja kurinpitojaosto ole riippumattomia. Toisin kuin Puolan tasavalta väittää, kyseisissä tuomioissa käsitellään juuri komission esiin tuomia seikkoja ja siksi ne ovat merkitykselliset käsiteltävän asian kannalta. Sillä, että Puolan perustuslakituomioistuin totesi ylimmän tuomioistuimen 23.1.2020 antaman päätöslauselman olevan perustuslainvastainen[66] tai että kyseinen tuomioistuin vahvisti KRS:n kokoonpanoa

62 Ks. tuomio A. K. ym., 167–169 kohta.

63 Ks. tuomio A. K. ym., 132 kohta.

64 Ks. ratkaisuehdotus A. K. ym. (131–137 kohta).

65 Ks. ratkaisuehdotus A. K. ym. (138 ja 139 kohta).

66 Puolan perustuslakituomioistuimen tuomio 20.4.2020 (U 2/20).

koskevat lainsäädännön muutokset,[67] – kuten kyseinen jäsenvaltio toi esiin – ei ole vaikutusta niihin tuomarien riippumattomuuden vaatimuksiin, joita kyseisen jaoston on noudatettava unionin oikeuden nojalla.

98. Puolan tasavallan väitteet, joiden mukaan kurinpitojaoston suuri organisatorinen ja taloudellinen itsenäisyys vahvistaa sen riippumattomuutta, eivät mielestäni ole vakuuttavia edellä esitettyjen seikkojen ja laajemman asiayhteyden valossa. Se, että ainoastaan kyseisen jaoston tuomarit saavat 40 prosenttia korkeampaa palkkaa kuin muut ylimmän tuomioistuimen tuomarit ilman mitään ilmeistä yhteyttä kyseiseen nimenomaiseen tehtävään tai kyseisen jaoston työmäärään, voi mielestäni herättää perusteltuja epäilyjä tällaisten etujen muista mahdollisista vaikuttimista. Samankaltaisia epäilyjä herättävät myös seuraavat seikat: kurinpitojaoston puheenjohtaja hoitaa tehtäviä, jotka tavallisesti kuuluvat ylimmän tuomioistuimen presidentille; kurinpitojaoston tulot ja menot hyväksytään ilman, että kyseisellä presidentillä on oikeus valvoa niitä; ja kurinpitojaoston puheenjohtajalle on annettu toimivaltaisen ministerin valtuudet kyseisen jaoston toimintaan liittyvän talousarvion toteuttamista varten. On vaikeaa nähdä, millä tavoin nämä seikat liittyisivät näennäiseen tarkoitukseen suojella kurinpitojaoston tuomareita kollegiaalisuuden riskeiltä.

99. Lisäksi väitteet tasavallan presidentin perustuslakiin perustuvasta oikeudesta nimittää tuomarit, kurinpitojaoston tuomareihin sovellettavat riippumattomuuden muodolliset takeet sekä kyseisen jaoston päätöksiä koskevat tilastotiedot eivät mielestäni riitä hälventämään perusteltuja epäilyjä siitä, että kyseinen jaosto ei vaikuta olevan riippumaton, kun otetaan huomioon oikeudellinen kehys kokonaisuudessaan sekä kaikki tämän ratkaisuehdotuksen 95–97 kohdassa esitetyt seikat.

100. Edellä esitetyistä syistä komission toinen kanneperuste on perusteltu.

3. Kolmas kanneperuste, joka koskee kurinpitojaoston puheenjohtajan valtaa päättää kurinpitotuomioistuimesta

101. Komissio väittää, että kun yleisistä tuomioistuimista annetun lain 110 §:n 3 momentissa ja 114 §:n 7 momentissa annetaan kurinpitojaoston puheenjohtajalle oikeus nimetä yleisten tuomioistuinten tuomareita koskevissa asioissa harkintansa mukaan toimivaltainen ensimmäisen oikeusasteen kurinpitotuomioistuin, mainituilla säännöksillä rikotaan vaatimusta, jonka mukaan tällaisen tuomioistuimen on unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen oltava SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti lailla perustettu.

102. Puolan tasavalta kiistää, että komissio olisi osoittanut riidanalaisten toimenpiteiden loukkaavan tällaista oikeutta, kun otetaan huomioon kyseisten tuomioistuinten riippumattomuudesta annetut takeet.

103. Tämän ratkaisuehdotuksen 67–72 kohdassa ehdotetun arvioinnin mukaan SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta kattaa perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun oikeuden lailla perustettuun tuomioistuimeen. Kyseisen käsitteen merkityksen ja ulottuvuuden

[67] Puolan perustuslakituomioistuimen tuomio 25.3.2019 (K 12/18).

määrittelyssä olisi siten otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka valossa kyseistä perusoikeuskirjan artiklaa on tulkittava.[68]

104. Kuten unionin tuomioistuin on todennut,[69] Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen sisältyvällä ilmauksella ”laillisesti perustettu” ei tarkoiteta pelkästään tuomioistuimen olemassaolon oikeudellista perustaa vaan myös tuomioistuimen kokoonpanoa kussakin asiassa sekä kaikkia muita kansallisen oikeuden säännöksiä, joiden noudattamatta jättämisestä seuraa se, että jonkin tai joidenkin tuomarien osallistuminen asian käsittelyyn on sääntöjenvastaista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään[70] korostanut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaisella vaatimuksella, että tuomioistuimen on aina oltava laillisesti perustettu, varmistetaan, että oikeuslaitoksen järjestäminen perustuu lainsäädäntövallan käyttäjien laatimille säännöille eikä siten ole riippuvainen täytäntöönpanovallan käyttäjien eikä itse oikeusviranomaistenkaan harkinnasta, joskaan tämä ei tarkoita, ettei tuomioistuimilla olisi tiettyä liikkumavaraa kansallisen lainsäädännön tulkinnassa.

105. Erityisesti 12.1.2016 antamassaan tuomiossa Miracle Europe Kft. v. Unkari[71] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kun asioiden jakaminen tuomioistuimille on harkinnanvaraista sikäli, ettei sen yksityiskohdista säädetä laissa, tilanne vaarantaa puolueettomuuden vaikutelman antamalla tilaa epäilyille poliittisten tai muiden voimien mahdollisuudesta vaikuttaa tuomioistuimeen, jolle asia on jaettu. Tämän perusteella Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen vastaiseksi kansallisen toimenpiteen, jolla annettiin vasta perustetun kansallisen oikeusviraston puheenjohtajalle (jolla oli laajat toimivaltuudet tuomareita koskevissa hallinnollisissa asioissa ja tietyssä määrin heidän henkilökohtaisen asemansa osalta) valta siirtää harkintansa mukaan asia toiseen tuomioistuimeen, sillä tällaisen siirron perusteita ei ollut vahvistettu sovellettavissa säännöissä. Kyse ei ollut siitä, oliko tuomioistuin lainmukainen, vaan siitä, oliko asian siirtäminen tuomioistuimen käsiteltäväksi lainmukaista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan asian siirron harkinnanvaraisuus ilmeni siten, ettei sille, mitkä asiat voitiin siirtää, ollut todennettavia syitä eikä perusteita.

106. Käsiteltävässä asiassa komissio on näyttänyt riittävällä tavalla toteen, että riidanalaisilla säännöksillä loukataan oikeutta lailla perustettuun tuomioistuimeen, vaikka tämän oikeuden kunnioittaminen on välttämätöntä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun tehokkaan oikeussuojan vaatimusten täyttämiseksi.

107. Mielestäni on hylättävä Puolan tasavallan esittämät väitteet, joiden mukaan riidanalaiset säännökset eivät koske kurinpitotuomioistuimien olemassaoloa ja kokoonpanoa, joista säädetään laissa, vaan ainoastaan sitä, että kurinpitojaoston puheenjohtaja nimeää alueellisesti toimivaltaisen tuomioistuimen. Tämän ratkaisuehdotuksen 104 ja 105 kohdassa mainitun Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa se, että riidanalaisissa säännöksissä ei mainita, millä perusteilla kurinpitojaoston puheenjohtaja voi nimetä toimivaltaisen kurinpitotuomioistuimen sen

[68] Ks. 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, 72 kohta).

[69] Ks. 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, 73 kohta).

[70] Ks. esim. tuomio 28.4.2009, Savino ym. v. Italia (CE:ECHR:2009:0428JUD001721405, 94 kohta).

[71] CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, 57–63 sekä 67 kohta.

tuomioistuimen lisäksi, jossa kurinpitomenettelyssä syytettynä oleva tuomari toimii, aiheuttaa vaaran siitä, että tätä harkintavaltaa voidaan käyttää tavalla, joka heikentää kurinpitotuomioistuimien asemaa lailla perustettuina tuomioistuimina.

108. Muut uuden kurinpitojärjestelmän laajempaan asiayhteyteen liittyvät seikat vaikuttavat lisäävän tätä vaaraa. Erityisesti kurinpitojaoston riippumattomuuden puutteen, joka on toisen kanneperusteen aiheena, voidaan katsoa tukevan perusteltuja epäilyjä kyseisen jaoston puheenjohtajan riippumattomuudesta. Ei ole myöskään kiistetty sitä, että kyseisellä järjestelmällä on perustettu yleisten tuomioistuinten tuomareita varten muutoksenhakutuomioistuimien yhteydessä toimivia pysyviä kurinpitotuomioistuimia, joiden tuomarit oikeusministeri nimittää KRS:n – jonka riippumattomuus on myös kyseenalaistettu, kuten toisessa kanneperusteessa esitettiin – ehdotuksesta kuuden vuoden toimikaudeksi. Tämä tarkoittaa, että vaikka tiettyä asiaa käsittelevä ratkaisukokoonpano valitaan arvalla tietyn kurinpitotuomioistuimen tuomarien luettelosta, oikeusministeri on valinnut tuomarit, jotka ratkaisevat asian, ja oikeusministeri päättää tuomarien määrän kussakin kurinpitotuomioistuimessa. Tämä lisää vaaraa siitä, että riidanalaisten säännösten nojalla voidaan osoittaa tietty asia tietylle tuomioistuimelle tietyn lopputuloksen saavuttamiseksi, mikä on vastoin SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan perustuvaa edellytystä, jonka mukaan tuomioistuimen on oltava lailla perustettu.

109. Edellä esitetyistä syistä komission kolmas kanneperuste on perusteltu.

4. Neljäs kanneperuste, joka koskee tuomarien menettelyllisten oikeuksien kunnioittamatta jättämistä

110. Komissio väittää ensinnäkin, että kun yleisistä tuomioistuimista annetun lain 112b §:llä annetaan oikeusministerille mahdollisuus pitää yleisten tuomioistuinten tuomareita vastaan nostettuja syytteitä voimassa pysyvästi nimeämällä kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen, tällä säännöksellä loukataan oikeutta asian käsittelyyn kohtuullisessa ajassa, ja toiseksi, että kun saman lain 113a §:ssä ja 115a §:n 3 momentissa säädetään, että toimet, jotka liittyvät edustajan nimeämiseen viran puolesta, eivät keskeytä menettelyä ja että menettely voidaan aloittaa tuomarin tai edustajan poissaolosta huolimatta, näillä säännöksillä loukataan puolustautumisoikeuksia, jotka perustuvat SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan. Komissio vetoaa kanneperusteensa tueksi kyseisten säännösten sanamuotoon sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

111. Puolan tasavalta väittää, ettei tällaisia oikeuksien loukkaamisia ole näytetty toteen, kun otetaan huomioon tuomareille Puolan oikeudessa annetut takeet.

112. On syytä palauttaa mieleen tämän ratkaisuehdotuksen 68 kohdasta, että tuomarien kurinpitojärjestelmää koskevat säännöt, mukaan lukien säännöt, joissa ”säädetään riippumattoman elimen asiaan puuttumisesta sellaisen menettelyn mukaisesti, jossa taataan täysimääräisesti perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa vahvistetut oikeudet ja etenkin puolustautumisoikeudet”, kuuluvat SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuihin tuomioistuinten riippumattomuuden olennaisiin takeisiin. Tästä seuraa, että kyseisen määräyksen perusteella perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan vaatimukset pätevät myös tuomareihin kohdistettaviin kurinpitomenettelyihin.[72]

[72] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 67–72 kohta. Ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, 265 kohta).

113. Tämä ilmenee kansainvälisten elinten tuomarien riippumattomuudesta antamista suuntaviivoista, joiden mukaan kurinpitomenettelyjen tulisi olla sellaisen riippumattoman elimen määrittämiä, jonka toimintaa ohjaavassa menettelyssä taataan oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja kaikki puolustautumisoikeudet. [73]

114. Perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa taataan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joka muodostuu eri osatekijöistä, joihin kuuluvat erityisesti oikeus asian käsittelyyn kohtuullisessa ajassa, puolustautumisoikeudet, asianosaisten prosessuaalinen yhdenvertaisuus sekä oikeus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään. [74] Perusoikeuskirjan 48 artiklan 2 kohdan mukaan jokaiselle syytetylle taataan lisäksi oikeus puolustukseen. Perusoikeuskirjan selitysten mukaan perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta ja perusoikeuskirjan 48 artiklan 2 kohta on sama kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappale, joten näitä perusoikeuskirjan määräyksiä on tulkittava tavalla, joka täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset, sellaisina kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on niitä tulkinnut. [75]

115. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan [76] kohtuullista aikaa koskevaa vaatimusta on arvioitava asian kaikkien olosuhteiden perusteella niin, että huomioon otetaan oikeusriidan merkitys asianomaiselle, asian monimutkaisuus ja se, miten toimivaltaiset viranomaiset ja asianosaiset ovat toimineet menettelyn kuluessa, ja lisäksi rikosasioissa tätä vaatimusta on noudatettava paitsi tuomioistuinmenettelyssä myös valmistelevassa tutkintavaiheessa siitä hetkestä alkaen, jolloin asianomaiseen henkilöön kohdistetaan rikosepäily tai syyte. Samaten sitä, onko puolustautumisoikeuksia loukattu, on arvioitava kunkin yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden perusteella muun muassa tarkastelemalla kyseessä olevan toimen luonnetta, sen toteuttamisen asiayhteyttä ja asiaa koskevia oikeussääntöjä. [77] Tältä osin puolustautumisoikeudet kattavat erityisesti kontradiktorisen periaatteen ja audiatur et altera pars (josta käytetään myös nimitystä audi alteram partem) -periaatteen, joilla pohjimmiltaan varmistetaan, että kullakin asianosaisella on oikeus tutustua tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin, jotka vaikuttavat menettelyn lopputulokseen, sekä lausua niistä, [78] kun taas prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteella taataan kullekin asianosaiselle kohtuullinen mahdollisuus esittää asiansa sellaisten edellytysten vallitessa, jotka eivät saata tätä vastapuoltaan selvästi epäedullisempaan asemaan. [79]

116. Samaten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään [80] vahvistanut kohtuullista aikaa koskevan vaatimuksen, kontradiktorisen periaatteen ja prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteen kuuluvan olennaisina osina oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joka on turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen rikos- ja siviiliasioita koskevissa osissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioikin menettelyjen keston kohtuullisuuden kunkin asian erityisolosuhteiden valossa ja ottaen huomioon erityisesti asian monimutkaisuuden, valittajan ja toimivaltaisten viranomaisten

[73] Ks. esim. tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 43 mainitut Yhdistyneiden kansakuntien perusperiaatteet, 17, 19 ja 20 kohta; tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 45 mainittu CCJE:n lausunto nro 3 (2002), 69, 71 ja 77 kohta.

[74] Ks. tältä osin tuomio 6.11.2012, Otis ym. (C-199/11, EU:C:2012:684, 48 kohta).

[75] Ks. tuomio 29.7.2019, Gambino ja Hyka (C-38/18, EU:C:2019:628, 39 kohta).

[76] Ks. tuomio 5.6.2018, Kolev ym. (C-612/15, EU:C:2018:392, 71 ja 72 kohta).

[77] Ks. tuomio 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, 97 kohta).

[78] Ks. tuomio 4.6.2013, *ZZ* (C-300/11, EU:C:2013:363, 55 kohta) ja tuomio 21.2.2013, Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88, 29 ja 30 kohta).

[79] Ks. tuomio 16.10.2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, 61 kohta).

[80] Tuomarien kurinpitomenettelyihin liittyvästä vaatimuksesta, ks. tuomio 5.2.2009, Olujić v. Kroatia (CE:ECHR:2009:0205JUD002233005, 77–91 kohta) (kohtuullista aikaa koskevan vaatimuksen ja prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteen loukkaamisen toteaminen).

käyttäytymisen sekä valittajan intressin asiassa.[81] Määräaika alkaa yleensä kulua siviiliasioissa, kun menettely pannaan vireille,[82] tai rikosasioissa, kun henkilöä vastaan nostetaan kanne tai kun toteutetut toimenpiteet joka tapauksessa vaikuttavat häneen huomattavasti,[83] ja se jatkuu koko kyseisen menettelyn ajan[84] siten, ettei asianomaisen henkilön oikeudellisesta asemasta ole enää epävarmuutta.[85] Lisäksi rikosasioissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappale sisältää erityiset takeet, jotka ovat saman sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleella suojattuihin puolustautumisoikeuksiin liittyviä erityisiä näkökohtia.[86] Niihin kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen c alakohdan nojalla oikeus oikeudenkäyntiavustajaan, millä varmistetaan, että syytetyllä on kaikissa menettelyn vaiheissa asianmukainen edustus, ja mikä voi olosuhteista riippuen päteä jo oikeudenkäynnin valmisteluvaiheessa.[87]

117. On myös syytä mainita, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä[88] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tuonut esiin, että kansainväliset tuomioistuimet ja muut elimet kiinnittävät yhä enemmän huomiota prosessuaaliseen oikeudenmukaisuuteen asioissa, joissa on kyse tuomarien erottamisesta tai viraltapanosta. Tässä yhteydessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, että vaikka kurinpitoseuraamukset eivät kuulu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan rikosprosessuaalisen osan piiriin, niillä on vakavia seurauksia tuomarien elämälle ja uralle. Siksi tuomioistuinvalvonnan on oltava oikeusriidan asiasisällön kannalta asianmukaista, ja tämä koskee erityisesti kurinpitomenettelyjä, jotka kohdistuvat tuomareihin, joiden on nautittava tehtäviensä suorittamisen vaatimaa kunnioitusta. Kun jäsenvaltio aloittaa tällaisen menettelyn, yleisön luottamus oikeuslaitoksen toimintaan ja riippumattomuuteen on vaakalaudalla; demokratiassa tämä luottamus on koko oikeusvaltion olemassaolon tae.[89]

118. Käsiteltävässä asiassa komissio on näyttänyt riittävällä tavalla toteen, että riidanalaisilla säännöksillä loukataan oikeutta asian käsittelyyn kohtuullisessa ajassa ja puolustautumisoikeuksia, jotka ovat SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun tehokkaan oikeussuojan edellytyksiä.

119. Neljännen kanneperusteen ensimmäisessä osassa komissio väittää, että yleisistä tuomioistuimista annetun lain 112b § on ristiriidassa käsittelyajan kohtuullisuutta koskevan vaatimuksen kanssa, sillä siinä annetaan oikeusministerille mahdollisuus nimetä ad hoc kurinpitomenettelystä vastaava virkamies tiettyä tuomaria koskevan kurinpitoasian käsittelyä varten, myös silloin, kun menettely on saatettu päätökseen lainvoimaisella ratkaisulla, kuten kyseisen lain 112b §:n 5 momentissa säädetään. Toisin kuin Puolan tasavalta väittää, tämä

81 Ks. tuomio 25.6.2019, Virgiliu Tănase v. Romania (CE:ECHR:2019:0625JUD004172013, 209 kohta).

82 Ks. tuomio 19.1.2010, Rangdell v. Suomi (CE:ECHR:2010:0119JUD002317208, 36 kohta). Määräaika voi kuitenkin kattaa myös menettelyn pakolliset valmisteluvaiheet: ks. tuomio 28.6.1978, Konig v. Saksa (CE:ECHR:1978:0628JUD000623273, 98 kohta).

83 Ks. tuomio 27.7.2006, Mamič v. Slovenia (nro 2) (CE:ECHR:2006:0727JUD007577801, 23 ja 24 kohta).

84 Ks. tuomio 28.6.1978, Konig v. Saksa (CE:ECHR:1978:0628JUD000623273, 98 kohta).

85 Ks. tältä osin van Dijk, P. et al. (toim.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, viides painos, Intersentia, 2018, s. 588–592.

86 Ks. tuomio 2.11.2010, Sakhnovskiy v. Venäjä (CE:ECHR:2010:1102JUD002127203, 94 kohta).

87 Ks. tuomio 13.9.2016, Ibrahim ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, 253 kohta).

88 Ks. tuomio 23.6.2016, Baka v. Unkari (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, 121 kohta) ja tuomio 23.5.2017, Paluda v. Slovakia (CE:ECHR:2017:0523JUD003339212, 45 kohta).

89 Ks. tuomio 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 196 kohta).

kanneperuste perustuu selkeästi kyseisen säännöksen sanamuotoon eikä sen täytäntöönpanoon, joten väitetyn kansallisen käytännön tueksi esitettävää näyttöä koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö [90] ei ole sovellettavissa.

120. On selvää, että yleisistä tuomioistuimista annetun lain 112b §:ssä annetaan oikeusministerille oikeus nimetä kurinpitomenettelystä vastaava virkamies – joka on kyseisen säännöksen nojalla perustettu uusi elin – missä tahansa yleisen tuomioistuimen tuomaria koskevassa kurinpitoasiassa. Kyseisen lain 112b §:n 3 momentin mukaan tämä virkamies voi aloittaa menettelyn tai osallistua vireillä olevaan menettelyyn, ja 112b §:n 4 momentin mukaan tällaisen virkamiehen nimeäminen vastaa pyyntöä käynnistää tutkinta- tai kurinpitomenettely. Lisäksi saman lain 112b §:n 5 momentin mukaan on niin, että vaikka oikeusministerin nimeämän kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen tehtävä päättyy, kun kurinpitomenettelyn aloittamisen epäämisestä, kurinpitomenettelyn päättämisestä tai kurinpitomenettelyn raukeamisesta tehdystä päätöksestä tulee lainvoimainen, tämä ei estä oikeusministeriä nimeämästä kurinpitomenettelystä vastaavaa virkamiestä uudelleen saman asian käsittelemiseen. Sen rajoittamatta, mitä ne bis in idem -periaatteesta ja res judicata -periaatteesta seuraa Puolan oikeudessa, on todettava, että kyseisen säännöksen nimenomaisesta sanamuodosta ilmenee, että samassa asiassa, joka koskee samaa tuomaria, on mahdollista aloittaa menettely uudelleen sen jälkeen, kun se on päätetty lainvoimaisella ratkaisulla. Kyseiseen säännökseen liittyy siis vaara siitä, että yleisen tuomioistuimen tuomarin tilanne pysyy epävarmana ja siten että tuomarin oikeutta saada menettelyssä lainvoimainen ratkaisu kohtuullisessa ajassa ei voida taata.

121. Erityisten määräaikojen asettaminen menettelyn tiettyjä vaiheita varten ei kompensoi sitä, ettei kyseisen säännöksen mukaista menettelyjen jatkamisen tai uudelleenaloittamisen mahdollisuutta vastaan ole riittäviä suojatoimia, sillä kurinpitosyytteiden nostamiselle tuomareita vastaan ei selvästikään ole määräaikaa. Puolan tasavallan väitteet, joiden mukaan yleisistä tuomioistuimista annetun lain 112b §:n 5 momenttia sovelletaan vain menettelyissä, joissa ei ole annettu lainvoimaista ratkaisua ja joissa oikeusministerin nimeämä kurinpitomenettelystä vastaava virkamies ei voi enää hoitaa tehtäviään muista syistä, ei ole mielestäni vakuuttava ottaen huomioon, että tällaista tilannetta käsitellään jo saman lain 112b §:n 2 momentissa.

122. On syytä lisätä, että uuden kurinpitojärjestelmän laajempi asiayhteys saattaa vielä lisätä vaaraa siitä, että menettelyä jatketaan tai se aloitetaan uudelleen siten, että oikeusministeri nimeää kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen yleisistä tuomioistuimista annetun lain 112b §:n nojalla. Erityisesti on ilmeistä, että tämä säännös lisää oikeusministerin mahdollisuuksia vaikuttaa yleisten tuomioistuimien tuomareita koskeviin tutkinta- ja kurinpitomenettelyihin, koska siinä annetaan oikeusministerille oikeus nimetä oma virkamies tiettyjä tuomareita koskeviin asioihin ja kyseisen lain 112b §:n 2 momentin nojalla tietyntyyppisten rikkomusten kohdalla tämä virkamies nimetään valtakunnansyyttäjän – joka on myös oikeusministeri – ehdottamien syyttäjien keskuudesta. Tämä herättää perusteltuja epäilyjä siitä, voidaanko taata, että tuomaria koskeva kurinpitomenettely ratkaistaan kohtuullisessa ajassa.

123. Yleisistä tuomioistuimista annetun lain 113a §:stä seuraa neljännen kanneperusteen toisen osan yhteydessä, että toiminnalla, joka liittyy viran puolesta tapahtuvaan edustajan nimeämiseen kurinpitomenettelyssä syytetylle tuomarille ja tämän edustajan puolustukseen liittyvien tehtävien hoitamiseen, ei ole lykkäävää vaikutusta kurinpitomenettelyn kulkuun. Tämän säännöksen nojalla asian ratkaisun kannalta merkityksellisiä menettely- tai asiakysymyksiä voidaan ratkaista ennen kuin viran puolesta nimettävä edustaja on määrätty tai ennen kuin tämä edustaja on voinut

[90] Ks. tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanotto) (C-808/18, EU:C:2020:1029, 113 kohta).

valmistella puolustusta, mikä rajoittaa oikeutta käyttää avustajaa ja loukkaa kontradiktorista periaatetta. Tämän säännöksen olisi näin ollen katsottava loukkaavan puolustautumisoikeuksia, jotka perustuvat SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan luettuna perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan valossa.

124. Samaten yleisistä tuomioistuimista annetun lain 115a §:n 3 momentin mukaan kurinpitotuomioistuin voi jatkaa menettelyä huolimatta syytetyn tuomarin tai tämän edustajan perustellusta poissaolosta, ellei kyseisen kurinpitomenettelyn asianmukainen kulku tämän vuoksi esty. Kurinpitotuomioistuin voi siis käsitellä kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen vireille paneman asian, vaikka tuomarin tai hänen edustajansa poissaolo olisi perusteltu. Sillä, että tuomari voi esittää todisteita ja kirjallisia selvityksiä menettelyn aikaisemmissa vaiheissa, ei mielestäni voida korvata sitä, että kurinpitotuomioistuimessa käydään menettely ilman, että tuomari tai hänen edustajansa on paikalla. Myös tämä säännös rajoittaa merkittävästi puolustautumisoikeuksia ja loukkaa prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatetta vastoin SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa luettuna perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan valossa. Näin on etenkin, kun otetaan huomioon uuden kurinpitojärjestelmän laajempi asiayhteys. Muistutan erityisesti tämän ratkaisuehdotuksen 108 kohdasta, että oikeusministeri nimeää kurinpitotuomioistuimien tuomarit, jotka tulkitsevat ja soveltavat kyseistä säännöstä ja myös menettelyn asianmukaiseen kulkuun liittyvää poikkeusta ja joiden ratkaisuihin voidaan hakea muutosta kurinpitojaostossa, jonka kyseenalaistettua riippumattomuutta käsiteltiin toisen kanneperusteen yhteydessä.

125. Edelle esitetyistä syistä komission neljäs kanneperuste on perusteltu.

C Kanneperuste, joka koskee SEUT 267 artiklan toisen ja kolmannen kohdan rikkomista

126. Komissio väittää, että kun yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentin ja ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 97 §:n 1 ja 3 momentin nojalla kansallisten tuomioistuinten oikeutta esittää ennakkoratkaisupyyntö voidaan rajoittaa mahdollisella kurinpitomenettelyllä, näillä säännöksillä rikotaan SEUT 267 artiklan toista ja kolmatta kohtaa erityisesti, kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja mainitun määräyksen soveltaminen.

127. Puolan tasavallan mukaan mitään rikkomista ei ole näytetty toteen, sillä tuomareita vastaan ei ole aloitettu yhtään kurinpitomenettelyä ennakkoratkaisupyynnön esittämisen johdosta eikä mitään ”lamaannuttavaa vaikutusta” ole olemassa.

128. On syytä muistuttaa, että SEUT 267 artiklan toisessa ja kolmannessa kohdassa annetaan kansallisille tuomioistuimille mahdollisuus tai asetetaan niille tilanteen mukaan velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua, jos ne katsovat, että niiden käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys unionin oikeuden säännösten tai määräysten tulkinnasta tai pätevyyden arvioinnista ja pyyntöä tarvitaan niiden käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan ratkaisemisessa.[91] Kuten unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Miasto Łowicz,[92] kansallisia säännöksiä, joista seuraa, että kansalliset tuomarit voivat joutua kurinpitomenettelyjen kohteeksi sen vuoksi, että he ovat esittäneet ennakkoratkaisupyynnön, ei voida hyväksyä. Pelkkä mahdollisuus joutua tällaisen

[91] Ks. tuomio 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, 88 kohta) ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153, 91 ja 92 kohta).

[92] Ks. tuomio Miasto Łowicz (58 ja 59 kohta). Ks. myös tuomio 5.7.2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, 25 kohta) ja määräys 12.2.2019, *RH* (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, 47 kohta).

menettelyn kohteeksi ennakkoratkaisupyynnön esittämisen vuoksi voi nimittäin heikentää asianomaisten tuomarien mahdollisuutta käyttää harkintavaltaa ja hoitaa tehtäviä, jotka SEUT 267 artiklan nojalla kuuluvat heille. Näille tuomareille se, että heihin ei kohdisteta kurinpitomenettelyjä tai -toimenpiteitä siksi, että he ovat käyttäneet oikeuttaan esittää ennakkoratkaisupyyntö, on tuomarien riippumattomuuden ja ennakkoratkaisumenettelyn toiminnan kannalta olennainen tae.

129. Lisäksi on syytä tuoda esiin, että unionin tuomioistuin totesi itsekin 2.3.2021 antamassaan tuomiossa A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku),[93] että Puolan viranomaiset ovat tehneet lukuisia aloitteita, joilla pyritään jarruttamaan tuomioistuinten riippumattomuutta Puolassa koskevien ennakkoratkaisupyyntöjen esittämistä unionin tuomioistuimelle tai kyseenalaistamaan tällaisia ennakkoratkaisupyyntöjä esittäneiden puolalaisten tuomioistuinten ratkaisut.

130. Käsiteltävässä asiassa komissio on näyttänyt riittävällä tavalla toteen, että riidanalaisilla säännöksillä rikotaan SEUT 267 artiklan toista ja kolmatta kohtaa, sillä niissä ei säädetä riittäviä takeita tuomarien suojaamiseksi mahdolliselta kurinpitomenettelyn aloittamiselta ennakkoratkaisupyynnön esittämisen johdosta.

131. Tämän ratkaisuehdotuksen 79–85 kohdassa tehdyn arvioinnin mukaisesti tässäkin on todettava, että vaikka riidanalaisten säännösten ei erikseen tarkasteltuina katsottaisi rikkovan SEUT 267 artiklaa, niistä voidaan perustellusti tulkita seuraavan, että kansallisiin tuomioistuimiin voidaan kohdistaa kurinpitomenettelyjä tai -toimenpiteitä ennakkoratkaisupyynnön esittämisen johdosta, kun otetaan huomioon niiden laajempi asiayhteys ja soveltaminen käytännössä. Toisin kuin Puolan tasavalta väittää, tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohdassa mainitut komission esiin tuomat esimerkit osoittavat, että tuomareihin on kohdistettu tutkintoja ja kurinpitomenettelyjä, jotka ovat liittyneet heidän unionin tuomioistuimelle esittämiinsä ennakkoratkaisupyyntöihin. Erityisesti kolmeen tuomariin oli kohdistettu tutkinta mahdollisesta lainkäytöllisen toimivallan ylittämisestä siitä syystä, että he olivat esittäneet ennakkoratkaisupyynnöt,[94] ja neljännessä tapauksessa tuomaria vastaan oli aloitettu kurinpitomenettely muun muassa siksi, että hänen väitettiin esittäneen lainvastaisesti ennakkoratkaisukysymyksiä tuomarien riippumattomuudesta. Se, että kyseiset tutkinnat päätettiin, että tutkintojen tekeminen on ilmeisen poikkeuksellista tai että kyseiset tutkinnat ja kurinpitomenettelyt koskivat muita kurinpitorikkomuksia kuin oikeussääntöjen ilmeistä tai törkeää rikkomista, ei liioin vakuuta.

132. Ratkaisevaa käsiteltävässä asia on, että kuten tuomiossa Miasto Łowicz vahvistettiin, kansalliset säännökset, joilla millään tavoin estetään kansallisia tuomioistuimia käyttämästä mahdollisuuttaan tai noudattamasta velvollisuuttaan esittää ennakkoratkaisupyyntö, ovat ristiriidassa SEUT 267 artiklan kanssa. Se, että riidanalaisten säännösten nojalla voidaan aloittaa kurinpitomenettely kansallista tuomaria vastaan siksi, että hän on päättänyt esittää ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle, ei ainoastaan haittaa ennakkoratkaisumenettelyn toimintaa vaan voi myös vaikuttaa muiden kansallisten tuomarien myöhempiin päätöksiin esittää ennakkoratkaisupyyntöjä, ja siksi sillä on ”lamaannuttava vaikutus”. Mielestäni pelkkä mahdollisuus siihen, että kansalliseen tuomariin voidaan kohdistaa kurinpitomenettely tai -toimenpiteitä ennakkoratkaisupyynnön esittämisen vuoksi, sotii SEUT 267 artiklassa määrättyä menettelyä ja siten unionin perusteita vastaan.

[93] C-824/18, EU:C:2021:153, 100 kohta.

[94] Ks. tältä osin tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153, 101 kohta).

133. Edellä esitetyistä syistä komission viides kanneperuste on perusteltu.

VII Oikeudenkäyntikulut

134. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Saman työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Näin ollen, koska komissio on vaatinut, että Puolan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Puolan tasavalta on hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VIII Ratkaisuehdotus

135. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

1) toteaa, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut, että tuomioistuinratkaisujen sisältö voidaan katsoa yleisten tuomioistuinten tuomarien tekemäksi kurinpitorikkomukseksi yleisistä tuomioistuimista annetun lain 107 §:n 1 momentin ja ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 97 §:n 1 ja 3 momentin nojalla; koska se ei ole taannut kurinpitojaoston riippumattomuutta ja puolueettomuutta ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain 3 §:n 5 momentin, 27 §:n ja 73 §:n 1 momentin sekä KRS:stä annetun lain 9a §:n nojalla; koska se on antanut kurinpitojaoston puheenjohtajalle oikeuden nimetä yleisten tuomioistuinten tuomareita koskevissa asioissa harkintansa mukaan toimivaltainen ensimmäisen oikeusasteen kurinpitotuomioistuin yleisistä tuomioistuimista annetun lain 110 §:n 3 momentin ja 114 §:n 7 momentin nojalla; koska se on siirtänyt yleisistä tuomioistuimista annetun lain 112b §:llä oikeusministerille toimivallan nimetä kurinpitomenettelystä vastaava virkamies ja koska se on säätänyt yleisistä tuomioistuimista annetun lain 113a §:ssä, että toiminnalla, joka liittyy viran puolesta tapahtuvaan edustajan nimeämiseen ja tämän edustajan puolustukseen liittyvien tehtävien aloittamiseen, ei ole lykkäävää vaikutusta kurinpitomenettelyn kulkuun, ja yleisistä tuomioistuimista annetun lain 115a §:n 3 momentissa, että kurinpitotuomioistuin toteuttaa menettelyn huolimatta syytetyn henkilön (jolle on asianmukaisesti ilmoitettu asiasta) tai tämän edustajan perustellusta poissaolosta;

2) toteaa, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut SEUT 267 artiklan toisen ja kolmannen kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut, että kansallisten tuomioistuinten oikeutta esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöjä rajoitetaan mahdollisuudella aloittaa kurinpitomenettely;

3) määrää, että Puolan tasavallan vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja velvoittaa sen korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut; sekä

4) määrää, että Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta, Alankomaiden tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.