Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
17 päivänä kesäkuuta 2021 [1]

Asia C-55/20

Ministerstwo Sprawiedliwości,
sekä muina osapuolina
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokurator Krajowy ja
Rzecznik Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie

(Ennakkoratkaisupyyntö – Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Varsovan asianajajayhteisön kurinpitolautakunta, Puola))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapaus tarjota lainopillisia palveluja – Kurinpitomenettely asianajajaa vastaan – Direktiivin 2006/123/EY ja direktiivin 98/5/EY soveltamisalat – Direktiivin 2006/123/EY sovellettavuus kurinpitomenettelyihin – Lupajärjestelmät – Tuomioistuimen käsite – Muista kuin ammattituomareista koostuva alueellisen asianajajayhteisön kurinpitolautakunta – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla ja SEU 19 artiklan 1 kohta – Alemmanasteisten tuomioistuinten toimivalta, jos ylemmänasteinen kansallinen tuomioistuin ei ole riippumaton

I Johdanto

1. Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego (valtakunnansyyttäjänviraston toimiva apulaissyyttäjä, Puola; jäljempänä valtionsyyttäjä) pyysi heinäkuussa 2017 Rzecznik Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawieta (Varsovan asianajajayhteisön kurinpitoasiamies, Puola; jäljempänä kurinpitoasiamies) aloittamaan kurinpitomenettelyn Eurooppa-neuvoston entisen puheenjohtajan Donald Tuskin asianajajaa vastaan. Valtionsyyttäjän mukaan kyseisen asianajajan lausunnot, jotka hän antoi ottaessaan julkisuudessa kantaa siihen mahdollisuuteen, että hänen asiakastaan syytetään rikoksesta, merkitsivät laitonta uhkausta ja kurinpitorikkomusta. Kurinpitoasiamies kieltäytyi kahdesti aloittamasta kurinpitomenettelyä ja päätti kahdesti lopettaa sen. Valtionsyyttäjä ja oikeusministerin valituksia käsitellyt Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Varsovan asianajajayhteisön kurinpitolautakunta, Puola; jäljempänä kurinpitolautakunta) kumosi mainitut päätökset ja palautti asian kummallakin kerralla kurinpitoasiamiehen käsiteltäväksi.

2. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty tämän menettelyn kolmannella ”kierroksella”, jossa kurinpitolautakunta tutkii kurinpitoasiamiehen päätöstä olla jälleen kerran jatkamatta kurinpitomenettelyyn kuuluvaa tutkimusta kyseistä asianajajaa vastaan sen jälkeen,

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

kun valtionsyyttäjä ja oikeusministeriö olivat valittaneet uudelleen kurinpitoasiamiehen ratkaisusta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, voidaanko direktiiviä 2006/123/EY (jäljempänä palveludirektiivi)[2] ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklaa soveltaa siinä vireillä olevaan kurinpitomenettelyyn. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa on pohjimmiltaan kyse muusta: mitä konkreettisia seurauksia menettelylliseltä kannalta tarkasteltuna ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on katsottava unionin tuomioistuimen tuomiolla A.K. ym. olevan,[3] kun otetaan huomioon, että sen ratkaisusta saatetaan myöhemmin valittaa Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegoon (ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaosto, Puola)? Miten kyseinen tuomioistuin voi varmistaa unionin oikeuden noudattamisen sekä nyt tarkasteltavassa tapauksessa että käytännössä?

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Palveludirektiivi

3. Palveludirektiivin johdanto-osan 33 perustelukappaleessa todetaan, että ”tämän direktiivin kattamat palvelut edustavat laajaa kirjoa jatkuvasti muuttuvia toimia – –. Katettuihin palveluihin kuuluvat myös yrityksille ja kuluttajille suoritetut palvelut, kuten lainopilliset ja veroneuvontapalvelut – –”.

4. Johdanto-osan 39 perustelukappaleen mukaan ”lupajärjestelmän käsitteellä olisi tarkoitettava muiden muassa viranomaismenettelyjä, joilla myönnetään lupia, lisenssejä tai eri toimilupia, mutta se kattaa myös velvollisuuden kirjoittautua ammattialajärjestöön tai rekisteriin, luetteloon tai tietokantaan, tehdä sopimus tietyn laitoksen kanssa tai hankkia elinkeinolupa voidakseen harjoittaa tiettyä toimintaa – –”.

5. Palveludirektiivin 1 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöön. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa tässä direktiivissä vahvistettuja sääntöjä kiertäen rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta soveltamalla rikosoikeudellisia säännöksiä, joilla nimenomaisesti säännellään palvelutoiminnan aloittamista tai harjoittamista tai jotka nimenomaisesti vaikuttavat niihin.”

6. Palveludirektiivin 4 artiklaan sisältyy useita direktiivissä käytettyjä määritelmiä. Sen 6 alakohdan mukaan lupajärjestelmällä tarkoitetaan ”menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen”.

[2] Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2006, L 376, s. 36).

[3] Tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982).

7. Palveludirektiivin III luvun, jonka otsikko on ”Palveluntarjoajien sijoittautumisvapaus”, 1 jaksoon, jonka otsikko on ”Luvat”, sisältyvän 9 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kyseistä jaksoa ei sovelleta lupajärjestelmien osa-alueisiin, joita hallinnoidaan suoraan tai epäsuoraan muilla yhteisön välineillä.

8. Palveludirektiivin 10 artiklan, jonka otsikko on ”Luvan myöntämisehdot”, sanamuoto on seuraava:

”1. Lupajärjestelmien on perustuttava kriteereihin, joilla määritellään toimivaltaisten viranomaisten harkintavallan laajuus, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen kriteerien on oltava:

a) syrjimättömiä;

b) perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;

c) oikeassa suhteessa mainittuun yleiseen etuun liittyvään pakottavaan syyhyn;

d) selviä ja yksiselitteisiä;

e) objektiivisia;

f) yleisesti ennalta tiedossa;

g) avoimia ja saatavilla.

– –

6. Lupien myöntämistä lukuun ottamatta, kaikki toimivaltaisten viranomaisten mahdollisesti tekemät päätökset, luvan epääminen ja peruuttaminen mukaan lukien, on perusteltava ja niihin on voitava hakea muutosta oikeusteitse tai muissa muutoksenhakuelimissä.

– –”

B Kansallinen oikeus

1. Asianajajalaitosta koskevat yleiset säännökset

9. Asianajajalaitoksesta 26.5.1982 annetun lain (ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze) 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Asianajajalaitoksen elimiä ovat seuraavat: kansallinen valtuuskunta, korkein asianajajaneuvosto, ylempi kurinpitolautakunta, asianajajalaitoksen kurinpitoasiamies ja ylempi valvontalautakunta.

2. Ainoastaan asianajajat voivat olla asianajajalaitoksen elinten jäseniä.”

10. Asianajajalaitoksesta annetun lain 11 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenet asianajolaitoksen ja alueellisten asianajajayhteisöjen elimiin valitaan salaisella lippuäänestyksellä ehdokkaista, joiden lukumäärää ei ole rajoitettu.

2. Asianajajalaitoksen ja alueellisten asianajajayhteisöjen elinten toimikausi on neljä vuotta. Niiden jäsenten on kuitenkin jatkettava edustustehtävässään siihen saakka, kunnes uudet elimet on saatu muodostettua.

– –

4. Edellä 1 momentissa tarkoitettujen elinten yksittäisiä jäseniä voidaan erottaa ennen heidän toimikautensa päättymistä valinnan tehneen elimen toimesta.

– –”

11. Asianajajalaitoksesta annetun lain 58 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Korkeimman asianajajaneuvoston toimivaltaan kuuluvat seuraavat asiat:

– –

13) virantoimituksesta pidättäminen asianajajayhteisöjen ja -yhdistysten elinten jäsenten olennaisten velvoitteiden laiminlyönnin vuoksi, lukuun ottamatta kurinpitolautakuntien jäseniä, ja toimivaltaisiin elimiin tehty hakemus jäsenen erottamiseksi;

– –”

2. Kurinpitorikkomusta koskevat säännökset

12. Asianajajalaitoksesta annetun lain 80 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Asianajajille ja asianajajaharjoittelijoille voidaan määrätä kurinpitoseuraamus lain, ammatin ammattieettisten periaatteiden tai ammatin edellyttämän arvokkuuden vastaisesta menettelystä sekä ammatillisten velvoitteidensa laiminlyönnistä – –.”

13. Asianajajalaitoksesta annetun lain 81 §:n 1 momentin sanamuoto on seuraava:

”Kurinpitoseuraamuksia ovat seuraavat:

1) huomautus

2) varoitus

3) sakko

4) kielto harjoittaa ammattia vähintään kolmen kuukauden ja enintään viiden vuoden ajan

– –

6) asianajajalaitoksesta erottaminen.”

14. Asianajajalaitoksesta annetun lain 82 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

” Asianajajalaitoksesta erottaminen johtaa asianajajaluettelosta poistamiseen, eikä luettelosta poistetulla ole tämän jälkeen oikeutta hakea asianajajaluetteloon merkitsemistä kymmeneen vuoteen päivästä, jona päätös asianajajalaitoksesta erottamisesta on tullut lainvoimaiseksi.”

3. Asianajajalaitoksen kurinpitolautakuntien lainkäyttöä koskevat säännökset

15. Asianajajalaitoksesta annetun lain 40 §:n 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Alueellisen asianajajayhteisön valtuuskunnan tehtäviin kuuluu – – puheenjohtajan, kurinpitolautakunnan puheenjohtajan, kurinpitoasiamiehen, valvontalautakunnan puheenjohtajan sekä alueellisen asianajajayhteisön neuvoston, kurinpitolautakunnan ja valvontalautakunnan jäsenten ja varajäsenten valinta.”

16. Asianajajalaitoksesta annetun lain 91 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kurinpitoasioita käsittelevät seuraavat:

1) asianajajayhteisön kurinpitolautakunta

2) ylempi kurinpitolautakunta.

2. Asianajajayhteisön kurinpitolautakunta käsittelee ensimmäisenä asteena kaikki asiat, lukuun ottamatta 85 §:n 3 momentissa säädettyjä asioita ja valituksia ratkaisuista, joilla kurinpitoasiamies on päättänyt olla aloittamatta kurinpitomenettelyä tai lopettaa kurinpitomenettelyn.

3. Ylempi kurinpitolautakunta käsittelee:

1) toisena asteena alueellisen asianajajayhteisön kurinpitolautakunnan ensimmäisenä asteena käsittelemät asiat;

2) ensimmäisenä asteena korkeimman asianajajaneuvoston ja alueellisten asianajajayhteisöjen neuvostojen jäsenten kurinpitoasiat

3) muut tässä laissa säädetyt asiat.

– –”

17. Asianajajalaitoksesta annetun lain 89 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kurinpitolautakunta hoitaa lainkäyttötehtäväänsä täysin riippumattomana.”

4. Asianajajalaitoksen kurinpitolautakuntien menettelyä koskevat säännökset

18. Asianajajalaitoksesta annetun lain 88a §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Asianosaisilla ja oikeusministerillä on oikeus hakea muutosta kurinpitomenettelyssä annettaviin ratkaisuihin 14 päivän kuluessa siitä, kun ratkaisu ja sen perustelut sekä muutoksenhaun määräaikaa ja siinä noudatettavaa menettelyä koskevat ohjeet on annettu tiedoksi.”

19. Asianajajalaitoksesta annetun lain 91c §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kassaatiovalitus ylimmälle tuomioistuimelle osoitetaan ylemmälle kurinpitolautakunnalle 30 päivän kuluessa ratkaisun tiedoksiannosta, ja se on perusteltava.”

20. Asianajajalaitoksesta annetun lain 95n §:ssä säädetään seuraavaa:

” Kurinpitomenettelyihin sovelletaan soveltuvin osin seuraavia säännöksiä, ellei lailla ole toisin säädetty:

1) rikosprosessilain säännöksiä;

2) rikoslain I–III luvun säännöksiä.”

21. Rikosprosessilain (Kodeks postępowania karnego) 100 §:n 8 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tuomioistuimen tuomion tai päätöksen julistamisen tai tiedoksiannon jälkeen menettelyn asianosaisille on ilmoitettava heidän muutoksenhakuoikeudestaan sekä muutoksenhaun määräajasta ja tavasta tai siitä, ettei tuomioon tai päätökseen voida hakea muutosta.”

22. Rikosprosessilain 521 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Valtakunnansyyttäjä ja oikeusasiamies voivat tehdä kassaatiovalituksen ylimmälle tuomioistuimelle mistä tahansa lopullisesta tuomioistuinratkaisusta, jolla asian käsittely on saatettu päätökseen.”

III Tosiseikat, kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

23. Valtionsyyttäjä pyysi 20.7.2017 Varsovan asianajajayhteisön kurinpitoasiamiestä aloittamaan kurinpitomenettelyn Eurooppa-neuvoston entisen puheenjohtajan Donald Tuskin asianajajaa R.G:tä vastaan. Valtionsyyttäjän mielestä R.G. oli ylittänyt asianajajan sananvapauden rajat, kun hän otti 10. ja 11.10.2016 julkisesti kantaa siihen mahdollisuuteen, että hänen asiakastaan vastaan nostettaisiin syyte. Valtionsyyttäjän mukaan R.G:n lausuntoja voitaisiin pitää laittomina uhkauksina ja kurinpitorikkomuksena.

24. Varsovan asianajajayhteisön kurinpitoasiamies kieltäytyi 7.11.2017 aloittamasta kurinpitomenettelyyn kuuluvaa tutkimusta. Valtionsyyttäjän haettua muutosta tähän päätökseen Varsovan asianajajayhteisön kurinpitolautakunta kumosi sen 23.5.2018. Asia palautettiin kurinpitoasiamiehelle.

25. Tämä aloitti 18.6.2018 kurinpitomenettelyyn kuuluvan tutkimuksen R.G:tä vastaan edellä mainittujen seikkojen perusteella. Kurinpitoasiamies päätti 28.11.2018 lopettaa tutkimuksen todettuaan, ettei R.G. ollut syyllistynyt kurinpitorikkomukseen. Valtionsyyttäjän ja oikeusministeriön tekemää muutoksenhakua käsitellyt kurinpitolautakunta kumosi 13.6.2019 kurinpitoasiamiehen päätöksen. Asia palautettiin toisen kerran uudelleen kurinpitoasiamiehen käsiteltäväksi.

26. Tämä päätti 8.8.2019 jälleen lopettaa R.G:tä koskevan kurinpitomenettelyyn kuuluvan tutkimuksen. Sekä valtionsyyttäjä että oikeusministeri hakivat muutosta kyseiseen päätökseen. Kurinpitolautakunta käsittelee siten asiaa nyt kolmannen kerran.

27. Näiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko asianajajien ja asianajajaluetteloon merkittyjen ulkomaisten lakimiesten kurinpidollista vastuuta koskeviin menettelyihin, joissa asianajajalle voidaan esimerkiksi määrätä sakko, hänen oikeutensa harjoittaa ammattia pidättää tai hänet voidaan erottaa asianajajalaitoksesta ja ulkomaiselle lakimiehelle voidaan määrätä sakko tai hänen oikeutensa tarjota oikeudellista avustamista Puolan tasavallassa voidaan keskeyttää tai kieltää, soveltaa [palveludirektiivin] III luvun säännöksiä, mukaan lukien direktiivin 10 artiklan 6 kohta? Jos vastaus on myöntävä, voidaanko edellä mainittuihin asianajajayhteisön kurinpitolautakuntien menettelyihin asioissa, joissa näiden lainkäyttöelinten ratkaisuista ei voida valittaa kansallisiin tuomioistuimiin tai joissa valittaa voidaan ainoastaan ylimääräisin muutoksenhakukeinoin, eli kassaatiovalituksella Sąd Najwyższylle [(ylin tuomioistuin, Puola)] soveltaa [perusoikeuskirjan] määräyksiä ja erityisesti sen 47 artiklaa, ja onko näin silloinkin, kun kaikki asiassa oleelliset seikat rajoittuvat yhden jäsenvaltion alueelle?

2) Onko asianajajayhteisön kurinpitolautakunnan asiassa, jossa – ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetussa menettelyssä – toimivalta tutkia kassaatiovalitus kurinpitolautakunnan ratkaisusta taikka valitus ratkaisusta, jolla tällainen kassaatiovalitus on jätetty tutkimatta, on velvoittavien kansallisten säännösten mukaisesti elimellä, joka tämän kurinpitolautakunnan arvion sekä Sąd Najwyższyn 5.12.2019 antamassa tuomiossa, viitenumero III PO 7/18, ilmaiseman kannan mukaan ei ole perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu riippumaton ja puolueeton tuomioistuin, sivuutettava kansalliset säännökset, joilla vahvistetaan tällaisen elimen toimivalta, ja siirrettävä tällainen kassaatiovalitus tai valitus tutkittavaksi oikeusviranomaiselle, joka olisi toimivaltainen, elleivät edellä mainitut säännökset olisi sen esteenä?

3) Voiko asianajajayhteisön kurinpitolautakunta (tai pitäisikö sen) – ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetussa menettelyssä – tilanteessa, jossa valtakunnansyyttäjällä ja oikeusasiamiehellä ei asianajajayhteisön kurinpitolautakunnan mielestä ole toimivaltaa kassaatiovalituksen tekemiseen sen antamasta ratkaisusta, ja kun sen kanta on

   a) vastoin Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegon (ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaosto) – ts. elimen, joka sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti on toimivaltainen tutkimaan valituksen ratkaisusta, jolla kassaatiovalitus on jätetty tutkimatta, mutta joka ei asianajajayhteisön kurinpitolautakunnan sekä Sąd Najwyższyn 5.12.2019 antaman tuomion, viitenumero III PO 7/18, mukaan ole perusoikeuskirjan

47 artiklassa tarkoitettu riippumaton ja puolueeton tuomioistuin – seitsemän tuomarin kokoonpanossa 27.11.2019 antamassa päätöksessä, viitenumero II DSI 67/18, ilmaisemaa kantaa,

b) sen kannan mukainen, jonka Izba Karna Sądu Najwyższego [(ylimmän tuomioistuimen rikosjaosto, Puola)] – ts. oikeusviranomainen, joka olisi toimivaltainen tutkimaan kyseisen valituksen, elleivät edellä mainitut säännökset olisi sen esteenä – on aiemmin ilmaissut,

sivuutettava Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegon ilmaisema kanta?

4) Pitääkö asianajajayhteisön kurinpitolautakunnan jättää valitus tutkimatta, kun kyseessä on kolmannessa kysymyksessä tarkoitetussa tapauksessa sille jätetty oikeusministerin valitus ja

a) yksi tekijöistä, jonka perusteella sekä Sąd Najwyższyn 5.12.2019 antaman tuomion, viitenumero III PO 7/18, että asianajajayhteisön kurinpitolautakunnan mukaan Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego eli kolmannen kysymyksen a kohdassa tarkoitettu elin ei ole perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu riippumaton ja puolueeton tuomioistuin, on toimeenpanovallan ja erityisesti oikeusministerin vaikutus sen kokoonpanoon,

b) Prokurator Generalnyn, jolla Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegon eli kolmannen kysymyksen a kohdassa tarkoitetun elimen mukaan on toimivalta tehdä kassaatiovalitus valituksen perusteella annetusta ratkaisusta mutta jolla ei Izba Karna Sądu Najwyższegon eli kolmannen kysymyksen b kohdassa tarkoitetun oikeusviranomaisen ja asianajajayhteisön kurinpitolautakunnan mukaan ole tällaista toimivaltaa, tehtävää hoitaa lain nojalla oikeusministeri,

jos vain tällä tavoin voidaan varmistaa se, että menettely on perusoikeuskirjan 47 artiklan mukainen ja erityisesti välttää sellaisen viranomaisen, joka ei ole tässä määräyksessä tarkoitettu riippumaton ja puolueeton tuomioistuin, puuttuminen tähän käsittelyyn?”

28. Kirjallisia huomautuksia esittivät valtionsyyttäjä, Alankomaiden ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio.

29. Kurinpitolautakunta vastasi 16.2.2021 unionin tuomioistuimen työjärjestyksensä 101 artiklan nojalla esittämään selvennyspyyntöön.

IV Asian tarkastelu

30. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen. Tutkin aluksi, onko Varsovan asianajajayhteisön kurinpitolautakunta SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin (A). Sen jälkeen tarkastelen ensimmäistä kysymystä, joka koskee palveludirektiivin ja perusoikeuskirjan 47 artiklan sovellettavuutta asianajajia koskeviin kurinpitomenettelyihin (B), ennen kuin käsittelen toista, kolmatta ja neljättä kysymystä, jotka koskevat kurinpitolautakunnan toimivaltaa varmistaa unionin oikeuden noudattaminen (C).

A Onko kurinpitolautakunta SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin?

31. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu ”tuomioistuin”, mikä on pelkästään unionin oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa kyseisen elimen lakisääteisyys, pysyvyys, tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus. [4]

32. Kurinpitolautakunta täyttää useimmat näistä edellytyksistä. Kuten sen ennakkoratkaisupyynnössä selitettiin, eikä yksikään muista osapuolista ole sitä kiistänyt, kurinpitolautakunta perustettiin asianajajalaitoksesta annetulla Puolan lailla, se on pysyvä, se soveltaa asianajajalaitoksesta annetun lain ja rikosprosessilain säännöksiä, ja sen ratkaisut ovat sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia. Kurinpitolautakunnalla näyttää lisäksi olevan pakottavaa toimivaltaa sille kansallisessa lainsäädännössä uskotuissa kurinpidollisissa asioissa.

33. Komission mukaan kurinpitolautakunta on siten SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, kun taas sekä valtionsyyttäjä että Puolan hallitus ovat tästä eri mieltä.

34. Valtionsyyttäjän mukaan kurinpitolautakunta ei ole tuomioistuin, kun otetaan huomioon kyseessä olevan kurinpitomenettelyn vaihe ja riidan kohde. Pääasian oikeudenkäynnissä Varsovan asianajajayhteisön kurinpitoasiamies ei ole vielä syyttänyt R.G:tä kurinpitorikkomuksesta. Näin ollen menettelyn sitä osaa, jossa on tarkoituksena kuulla molempia osapuolia, ei ole vielä aloitettu. Lisäksi harjoittaessaan kurinpitomenettelyn päättämisestä tehdyn kurinpitoasiamiehen päätökseen kohdistuvaa valvontaa kurinpitolautakunnan tehtävänä ei ole ratkaista, onko R.G:llä oikeus harjoittaa ammattiaan palveludirektiivin III luvun nojalla, vaan sen tehtävänä on pelkästään varmistaa, oliko päätös, joka esti R.G:n kurinpidollisesta vastuusta ratkaisemisen, perusteltu.

35. Puolan hallituksen mukaan kurinpitolautakunta ei ole Puolan perustuslain 179 §:ssä tarkoitettu tuomioistuin eikä sitä voida pitää riippumattomana SEUT 267 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Ensinnäkin kyseisen asianajajayhteisön valtuuskunta valitsee sen jäsenet neljän vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusia. Kurinpitolautakunnan tuomarit käsittelevät näin ollen kurinpitoasioita, jotka koskevat heidän kollegoitaan, joiden tuella heidät valittiin ja jotka voivat valita heidät jatkokaudelle. Toiseksi kurinpitolautakunnan jäsenillä ei ole mitään takeita tässä tehtävässä jatkamisesta. Kurinpitolautakunnan jäsenet valinnut elin eli valtuuskunta, joka koostuu kyseisen asianajajayhteisön kaikista asianajajista, voi erottaa heidät ennen toimikauden päättymistä. Kolmanneksi on kyseenalaista, etteivät ulkoiset tekijät vaikuta kurinpitolautakunnan jäseniin. Nyt käsiteltävässä asiassa kurinpitolautakunnan puheenjohtaja, vaikka ei olekaan asiaa käsittelevän jaoston jäsen, on Puolan hallituksen mukaan ilmoittanut asianosaisille, että ne voisivat riitauttaa asian käsittelyn lykkäämisen ennakkoratkaisupyynnön esittämistä varten, vaikka asiaa käsittelevä jaosto katsoi, ettei ennakkoratkaisupyynnön esittämistä voida riitauttaa.

36. Lyhyesti sanottuna, valtionsyyttäjä kiistää, että kurinpitolautakunnassavireillä oleva menettely on todellinen *kontradiktorinen menettely*, kun taas Puolan hallitus ei pidä mainittua elintä *riippumattomana*. Käsittelen näitä kahta seikkaa peräkkäin.

[4] Ks. esim. tuomio 17.9.1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 9.10.2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, 27 kohta); tuomio 6.10.2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 24.5.2016, MT Højgaard ja Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, 23 kohta).

1. Kontradiktorinen menettely?

37. Jotta kyseessä on SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, kyseisessä määräyksessä edellytetään kontradiktorista menettelyä. Vaikka se kuuluukin tuomiossa Dorsch vahvistettuihin arviointiperusteisiin,[5] oikeudenmukaisuuden nimissä on ehkä myönnettävä, ettei tämä edellytys ole ollut ylitsepääsemätön – unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, ettei se ole ehdoton edellytys.[6]

38. Lisäksi kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, kun niissä *on vireillä* oikeusriita ja kun niissä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen.[7] Näissä rajoissa on kuitenkin kansallisen tuomioistuimen asiana päättää, missä käsittelyn vaiheessa sen on syytä esittää ennakkoratkaisukysymys unionin tuomioistuimelle.[8] Unionin tuomioistuin edellyttää ainoastaan, että oikeusriita on vireillä silloin, kun ennakkoratkaisupyyntö esitetään.[9]

39. Nyt käsiteltävässä asiassa valtionsyyttäjä väittää, että kurinpitolautakunnan menettely ei ole kontradiktorinen, koska ”oikeusriita” koskee (kurinpitoasiamiehen) päätöstä lopettaa kurinpitomenettely (eikä päätöstä aloittaa kurinpitomenettelyä tai määrätä varsinainen kurinpitoseuraamus). Valtionsyyttäjä vaikuttaa näin katsovan, että menettely on vasta aikaisemmassa vaiheessa eivätkä R.G. ja toimivaltaiset kurinpitoelimet ole vielä esittäneet näkemyksiään siinä suoraan. Vireillä ei siten ole todellista oikeusriitaa.

40. Olen tästä eri mieltä.

41. Valtionsyyttäjä vaikuttaa sekoittavan toisiinsa kaksi asiaa: sen, että kyseessä on *joidenkin* osapuolten välinen kontradiktorinen menettely, ja sen, että kyseessä on oltava erityinen oikeusriita, joka koskee kahta *konkreettista* osapuolta. Tämän perusteella valtionsyyttäjä väittää lähinnä, että koska kyseessä ei ole asiakysymystä koskeva ”täysimittainen oikeudenkäynti” kahden tietyn osapuolen välisen kurinpitomenettelyn osana, kyseessä ei ole todellinen oikeusriita eikä siten kontradiktorinen menettely.

42. Jotta menettely on kontradiktorinen, edellä mainitussa oikeuskäytännössä kuitenkin edellytetään pelkästään, että kyse on joidenkin osapuolten välisestä todellisesta, oikeutta ja sen soveltamista koskevasta riidasta.[10] Tässä valossa tarkasteltuna nyt käsiteltävässä asiassa on selvästi kyse tämän tyyppisestä kontradiktorisesta menettelystä, koska osapuolina ovat yhtäältä kurinpitoasiamies ja toisaalta valtionsyyttäjä ja oikeusministeri ja oikeusriita on saatettu kolmannen osapuolen, nimittäin kurinpitolautakunnan, käsiteltäväksi. Sen kannalta, onko kyseessä todellinen kontradiktorinen menettely, on merkityksetöntä, onko R.G. teknisesti ottaen jo tämän oikeusriidan osapuoli ja missä vaiheessa hänellä on kansallisen lainsäädännön nojalla vastaajana täydet asianosaiselle kuuluvat oikeudet.

5 Tuomio 17.9.1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413). Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohta.

6 Ks. esim. tuomio 17.9.1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, 31 kohta) ja tuomio 31.1.2013, D. ja A. (C-175/11, EU:C:2013:45, 88 kohta).

7 Ks. esim. tuomio 27.4.2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, 13 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 16.6.2016, Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, 24 kohta) ja tuomio 4.9.2019, Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661, 26 kohta).

8 Ks. esim. tuomio 17.7.2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 22.12.2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

9 Ks. esim. tuomio 13.4.2000, Lehtonen ja Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, 19 kohta).

10 Ks. myös tuomio 25.6.2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43. Sama pätee menettelyvaiheeseen: unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei rajata myöskään tutkittavaksi ottamisen yhteydessä kansallisen menettelyn täsmällistä vaihetta, jossa ennakkoratkaisupyyntö voidaan esittää. Siinä edellytetään ainoastaan, että kyse on joidenkin osapuolten välisestä todellisesta oikeusriidasta,[11] kuten pääasian oikeudenkäynnissä vaikuttaa selvästi olevan.

44. Näin ollen on nähdäkseni täysin selvää, että pääasian oikeudenkäynnissä on kyseessä SEUT 267 artiklassa tarkoitettu kontradiktorinen menettely.

2. Riippumattomuus

45. Riippumattomuuden käsitteeseen liittyy kaksi osatekijää. Ensimmäinen, *ulkoinen* osatekijä, edellyttää vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että asianomainen elin huolehtii tehtävistään itsenäisesti olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta, ja se on täten suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa.[12]

46. Se, ettei kyseessä olevan elimen jäseniä voida erottaa, on tuomareiden riippumattomuuteen erottamattomasti sisältyvä tae, jolla on tarkoitus suojata henkilöitä, joiden tehtäväksi päätöksenteko on annettu.[13] Tuomioistuimen jäsenten erottamattomuuden tae edellyttää siten, että tapaukset, joissa tämän elimen jäsenet voidaan erottaa, määritetään erityisessä säännöstössä nimenomaisilla lainsäädännön säännöksillä, joissa taataan paremmat takeet kuin hallinto-oikeuden ja työoikeuden yleisissä säännöissä, joita sovelletaan laittoman erottamisen tapauksessa.[14] Nämä riippumattomuuden takeet edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa ja sen jäsenten nimitystä ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat elimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista, ja joiden perusteella yksityisten perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se täysin puolueeton vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa.[15]

47. Riippumattomuuden käsitteen toinen, *sisäinen* osatekijä liittyy puolueettomuuden käsitteeseen ja merkitsee sitä, että elin ylläpitää yhtäläistä etäisyyttä asian asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä asian kohteeseen. Tämä osatekijä edellyttää objektiivisuuden noudattamista ja sitä, ettei elimellä ole muuta intressiä asian ratkaisun lopputulokseen kuin oikeussääntöjen tiukka soveltaminen. Siten riippumattomuuden käsite, joka kuuluu erottamattomasti tuomioistuinten tehtävään, merkitsee siten ennen kaikkea, että kyseinen elin on ulkopuolinen siihen viranomaiseen nähden, joka on tehnyt päätöksen, johon on haettu muutosta.[16]

[11] A contrario, tutkittavaksi ottamisen yhteydessä keinotekoiset tapaukset – ks. tuomio 11.3.1980, Foglia (I) (104/79, EU:C:1980:73) ja tuomio 16.12.1981, Foglia (II) (244/80, EU:C:1981:302). Ks. myös tuomio 5.7.2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, erityisesti 12 ja 26 kohta).

[12] Ks. äskettäin esim. tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153, erityisesti 117–119 kohta).

[13] Ks. esim. tuomio 21.1.2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, 57 ja 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[14] Tuomio 21.1.2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, 60 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomio 9.10.2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, 32 ja 35 kohta).

[15] Tuomio 9.10.2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, 32 kohta).

[16] Ks. esim. tuomio 21.1.2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, 61 ja 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48. Nyt käsiteltävässä asiassa lähinnä Puolan hallitus on tuonut esille kaksi kurinpitolautakunnan kokoonpanoon liittyvää seikkaa, jotka ovat mahdollisesti ongelmallisia riippumattomuuden näkökulmasta: sen jäsenten erottamattomuuden väitetty puuttuminen ja se, että kurinpitolautakunta koostuu asianajajayhteisöön kuuluvista asianajajista, jotka toimivat eräänlaisina ”maallikkotuomareina” ammattituomareiden sijasta.

49. Voin vain yhtyä Puolan hallituksen näkemykseen tuomioistuimen riippumattomuuden tärkeydestä ja siitä, että jos elin haluaa tulla kutsutuksi ”tuomioistuimeksi”, joka on tämän nimen arvoinen, sen on täytettävä kaikki tuomioistuimen riippumattomuuden käsitteen sekä *ulkoiseen* että *sisäiseen* osatekijään liittyvät vaatimukset. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien selvennysten jälkeen en kuitenkaan näe mitään syytä, miksi kurinpitolautakunta ei täyttäisi näitä edellytyksiä, jos sitä arvioidaan SEUT 267 artiklan kannalta.

50. Ensinnäkin, kun tarkastellaan aluksi väitettä kurinpitolautakunnan jäsenten erottamattomuuden puuttumisesta, asianajajalaitoksesta annetun lain 11 §:n 4 momentissa säädetään, että asianajajayhteisön elinten ja siten myös kurinpitolautakunnan, joka on yksi näistä elimistä, yksittäiset jäsenet voi erottaa ennen heidän toimikautensa päättymistä elin, joka on valinnut heidät, nimittäin asianajajayhteisön valtuuskunta. [17]

51. Vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei ole muita säännöksiä – tai ainakaan yksikään ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuneista osapuolista ei ole tuonut sellaisia unionin tuomioistuimen tietoon –, joissa täsmennettäisiin, miten tai miksi kurinpitolautakunnan jäsenet voidaan erottaa. Tällaisten säännösten puuttuminen saattaa viitata siihen, ettei jäsenten erottamista koskevia järjestelyjä ole määritetty erityisissä säännöissä ja että sen sijaan sovelletaan hallinto- ja työoikeuden yleisiä sääntöjä. Kurinpitolautakunnan jäsenten erottamista ei näin ollen olisi rajoitettu tiettyihin poikkeuksellisiin tapauksiin, kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään, jotta sitä voitaisiin luonnehtia ”tuomioistuimeksi”. [18]

52. Unionin tuomioistuimen selvennyspyynnön seurauksena kurinpitolautakunta kuitenkin totesi, että asianajajalaitoksesta annetun lain 11 §:n 4 momentti on aina ollut lain kuollut kirjain eikä sitä ole koskaan pantu täytäntöön. Kansallisessa oikeudessa ei ole säännöstä, jossa täsmennettäisiin, miten ja milloin asianajajayhteisön yleiskokous voisi erottaa kurinpitolautakunnan jäsenen ennen hänen toimikautensa päättymistä. Kurinpitolautakunnan mukaan asianajajalaitoksesta annetun lain 58 §:n 13 kohdasta myös seuraa, ettei kurinpitolautakunnan jäsentä voida erottaa ennen hänen toimikautensa päättymistä. Asianajajalaitoksen kansallisen valtuuskunnan työjärjestykseen ei myöskään sisälly määräystä, joka koskisi kurinpitolautakunnan jäsenten erottamista. Varsovan paikallinen valtuuskunta ei joka tapauksessa ole koskaan erottanut kurinpitolautakunnan jäsentä.

53. Kurinpitolautakunta on nähdäkseni esittänyt riittävästi seikkoja, joiden perusteella voidaan todeta, että asianajajalaitoksesta annetun lain 11 §:n 4 momentti on tehoton. Siten vaikuttaa siltä, ettei kurinpitolautakunnan jäseniä voida erottaa ja että näin ollen kyseisen tuomioistuimen ulkoinen riippumattomuus sen jäsenten erottamattomuuden osalta ei ole kyseenalainen.

[17] Toistettu edellä tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohdassa. Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohdassa toistettu asianajajalaitoksesta annetun lain 40 §:n 2 momentti.

[18] Ks. esim. tuomio 9.10.2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, 33–36 kohta) ja tuomio 21.1.2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, 66–68 kohta).

54. Toiseksi on myös esitetty, tällä kertaa sisäisen riippumattomuuden ja puolueettomuuden osalta, ettei kurinpitolautakunta ole riippumaton, koska se koostuu asianajajayhteisön jäseninä olevista asianajajista eikä ammattituomareista. Tästä syystä kurinpitolautakunta ei ole riippumaton kolmas taho vaan pikemminkin ryhmä yksityisiä, jotka heidän kollegansa valitsevat (mahdollisesti myös uudelle toimikaudelle) ja joihin kollegat siten mahdollisesti vaikuttavat.

55. Vertaisten toteuttamien menettelyjen ja etenkin kurinpitomenettelyjen yhteydessä on toisinaan tuotu esiin huolenaiheita. Ne vaihtelevat ammattikunnan korporativismia koskevista väitteistä eturistiriitojen todennäköisyyteen. Toisessa ääripäässä etenkin ulkopuoliset tahot moittivat ”väärää ammatillista solidaarisuutta”, koska ne ovat toisinaan tyytymättömiä yksittäisten kurinpitomenettelyjen tuloksiin ja pitävät seuraamuksia usein liian lievinä ja jopa väittävät, ettei tällaisissa järjestelmissä ole olemassa puolueettomia oikeudenkäyntejä ammattikunnan sisäisen ”vastavuoroisesti taatun suojan” takia. Toisessa ääripäässä toisinaan väitetään – useammin ehkä ammattikunnan sisällä –, että tällä tavoin muodostettu kurinpitoelin ei ollut yksittäistapauksessa puolueeton henkilökohtaisen kiintymyksen tai henkilökohtaisten siteiden taikka kaunojen vuoksi, jolloin seuraamuksen määrääminen kollegalle on oman edun mukaista.

56. Ellei näitä yleisiä väitteitä näytetä toteen joko lain tasolla tai käytännössä ja lain soveltamisessa – ja kunnes näin tapahtuu,[19] mikä mahdollistaa lainkäyttöelimen riippumattomuuden kyseenalaistamisen, tällaisilla vihjauksilla tai arveluilla ei mielestäni ole juurikaan merkitystä sen arvioimisen kannalta, voidaanko kansallista elintä pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena. Kuten olen äskettäin todennut, SEUT 267 artiklan mukaisen riippumattomuuden arviointi edellyttää, että tuomioistuimen käsitettä arvioidaan rakenteellisella, institutionaalisella tasolla. Toisin sanoen sitä arvioidaan tarkastelemalla itse ennakkoratkaisua pyytänyttä lainkäyttöelintä ja ottamalla huomioon tehtävä, joka sillä on käsiteltävän asian erityisolosuhteissa.[20]

57. En näe, miksi rakenteelliselta kannalta ”muista kuin ammattituomareista” koostuvia lainkäyttöelimiä ei voitaisi pitää sellaisenaan SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena, edellyttäen tietysti että ne täyttävät toiminnassaan kaikki tuomioistuimen riippumattomuuden vaatimukset. Toisin sanoen riippumattomuuden vaatimus on *täysin sama kaikkien tuomioistuinten tapauksessa*, koostuvatpa ne sitten ”ammattituomareista” tai ”maallikkotuomareista” tai molemmista.

58. On syytä muistuttaa, että kansallisen tuomioistuinjärjestelmän rakenne kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden harkintavaltaan.[21] Tältä osin useissa jäsenvaltioissa on niin, että tiettyjen ammattien edustajien kurinpitoasioita käsittelevät näiden samojen ammattien edustajat ja siten ”muut kuin ammattituomarit”. Näin on yleensä monien ”vapaiden” ammattien, kuten lääkäreiden, eläinlääkäreiden, hammaslääkäreiden, arkkitehtien, proviisorien tai, nyt

[19] Ks. lähemmin ratkaisuehdotukseni Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, 240–248 kohta).

[20] Ks. myös ratkaisuehdotukseni WB ym. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, 52 ja 166 kohta).

[21] Ks. esim. tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 130 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

tarkasteltavassa tapauksessa, asianajajien tapauksessa. Tällaisen institutionaalisen valinnan edut ovat selvät: tarvittava asiantuntemus ammatillisia vaatimuksia koskevissa asioissa ja kurinpito asianomaisella, usein monimutkaisella, alalla. [22]

59. Unionin tuomioistuin ei ole aiemmin epäröinyt vastata tällaisten elinten esittämiin ennakkoratkaisupyyntöihin, jos SEUT 267 artiklan vaatimusten todettiin täyttyvän. Joissain tapauksissa unionin tuomioistuin ei tarkastellut yksityiskohtaisesti kyseisen elimen luonnetta, esimerkiksi Alankomaiden Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunden (yleislääketieteen valituslautakunta) [23] tai Italian Consiglio Nazionale Forensen (asianajajien kansallinen ammattikuntaneuvosto) tapauksessa. [24] Muissa tapauksissa unionin tuomioistuin vastasi kysymykseen tai kysymyksiin tutkimatta ensin, oliko ”tuomioistuin” esittänyt ne. Näin oli esimerkiksi Oberste Berufungs- und Disziplinarkommission für Rechtsanwälten (asianajajien ammatinharjoittamista valvova ylin muutoksenhaku- ja kurinpitolautakunta, Itävalta), [25] ranskalaisen hammaslääkäreiden paikallisen kurinpitolautakunnan [26] tai belgialaisen arkkitehtiliiton valituslautakunnan tapauksessa. [27] Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan epäröinyt jättää ennakkoratkaisupyyntöä tutkimatta, jos se totesi, ettei sen esittänyt elin ollut riippumaton. [28]

60. Kun tarkastellaan ”muista kuin ammattituomareista” koostuvia lainkäyttöelimiä, [29] kaikissa näissä asioissa on pohjimmiltaan kyse syystä, jonka vuoksi riippumattomuuden edellytystä arvioidaan SEUT 267 artiklan nojalla. Tämä arviointi, vaikka sen ytimessä on sama riippumattomuuden edellytys kuin muissa unionin oikeuden säännöksissä ja määräyksissäkin, ei koske – esimerkiksi perusoikeuskirjan 47 artiklasta poiketen – unionin oikeuteen perustuvien subjektiivisten oikeuksien loukkaamisen yksityiskohtaista yksilöimistä. [30] Tämän SEUT 267 artiklan nojalla tehtävän arvioinnin tarkoituksena on yksilöidä ne jäsenvaltioiden institutionaaliset kumppanit, jotka voivat käydä vuoropuhelua unionin tuomioistuimen kanssa unionin oikeuden yhdenmukaisen tulkinnan takaamiseksi. Unionin oikeusjärjestyksen moitteettoman toiminnan varmistamiseksi unionin tuomioistuimella olisi nimittäin oltava mahdollisuus ratkaista sellaiset kansallisessa menettelyssä esille tulevat unionin oikeuden tulkintaa ja pätevyyttä koskevat kysymykset, jotka voivat vaikuttaa unionin oikeuden mukaisten oikeuksien käyttämiseen. [31]

[22] Voitaisiin lisätä, että sama pätee itse tuomareihin ja heitä koskevaan kurinpitoon: useat tuomareiden kurinpitolautakunnista jäsenvaltioissa koostuvat joko yksinomaan tai enimmäkseen tuomareista. Jos Puolan hallituksen väitettä seurataan sen (epä)loogiseen lopputulokseen saakka, tarkoittaisiko se sitten myös sitä, että tuomareiden kurinpitolautakunnat eivät voi koostua (muista) tuomareista, koska tällaiset lautakunnat koostuisivat vertaisista eivätkä siten myöskään olisi riippumattomia?

[23] Tuomio 6.10.1981, Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218, 8–17 kohta).

[24] Tuomio 17.7.2014, Torresi (C-58/13 ja C-59/13, EU:C:2014:2088, 15–30 kohta). Ks. myös, joskin epäsuorasti, aiempi tuomio 30.11.1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411).

[25] Tuomio 22.12.2010, Koller (C-118/09, EU:C:2010:805), jossa kyseessä ollut riita-asia koski kieltäytymistä antaa lupa osallistua asianajajan ammatin harjoittamiseen tarvittavaan kelpoisuuskokeeseen.

[26] Määräys 23.10.2018, Conseil départemental de l’ordre des chirurgiens-dentistes de la Haute-Garonne (C-296/18, ei julkaistu, EU:C:2018:857), jossa oli kyse hammaslääkäriä vastaan aloitetusta kurinpitomenettelystä.

[27] Tuomio 8.4.1992, Bauer (C-166/91, EU:C:1992:184), joka annettiin asiassa, jossa Belgian kansalainen oli tuloksetta pyytänyt, että hänen nimensä merkittäisiin paikallisen arkkitehtiliiton harjoittelijoiden luetteloon.

[28] Ks. esim. määräys 28.11.2013, Devillers (C-167/13, ei julkaistu, EU:C:2013:804).

[29] Tämä ei tietenkään koske ainoastaan kurinpitoelimiä vaan myös muita lainkäyttöelimiä. Ks. esim. tuomio 30.5.2013, F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358), jossa oli kyse ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka esitti Conseil constitutionnel (perustuslakituomioistuin, Ranska), joka on historiansa aikana koostunut enimmäkseen muista kuin ammattituomareista, usein jopa ”muista kuin asianajajista”. Ks. myös ratkaisuehdotukseni Eurobox Promotion ym. (C-357/19 ja C-547/19, EU:C:2021:170, 215–219 kohta).

[30] Ks. lähemmin ratkaisuehdotukseni WB ym. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, 161–169 kohta).

[31] Ks. vastaavasti esim. tuomio 6.10.1981, Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218, 16 kohta).

61. Tätä taustaa vasten Puolan hallitus ei selittänyt – vaan esitti pelkästään arveluihin perustuvia abstrakteja lausumia –, miksi kurinpitolautakunta ei täytä riippumattomuuden edellytystä, joka kuuluu erottamattomasti SEUT 267 artiklassa tarkoitetun tuomioistuimen käsitteeseen. Kurinpitolautakunnan esittämien selvennysten perusteella ei vaikuta siltä, että siltä puuttuisi (ulkoinen tai sisäinen) riippumattomuus, jolloin se ei voisi esittää ennakkoratkaisupyyntöä unionin tuomioistuimelle.

62. Katson näin ollen, että (Varsovan asianajajayhteisön) kurinpitolautakunnalla on oikeus saattaa pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleva oikeusriita unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT 267 artiklan nojalla.

B Ensimmäinen kysymys: palveludirektiivi ja perusoikeuskirjan 47 artikla

1. Tutkittavaksi ottaminen

63. Aluksi on syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan *olettamana on*, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämillä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä *kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta*. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. [32]

64. Tässä yhteydessä sekä valtionsyyttäjä että Puolan hallitus katsovat, ettei nyt käsiteltävää ennakkoratkaisupyyntöä voida ottaa tutkittavaksi, koska siihen vastaaminen ei ole tarpeen pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan riita-asian ratkaisemiseksi. Kyseiset osapuolet katsovat, ettei toista, kolmatta ja neljättä ennakkoratkaisukysymystä voida ottaa tutkittavaksi, koska ne koskevat ainoastaan pääasian oikeudenkäyntiä seuraavaa vaihetta, nimittäin Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegoon tehtävää hypoteettista valitusta. Ensimmäisestä kysymyksestä molemmat mainitut muut osapuolet väittävät, ettei myöskään sitä voida ottaa tutkittavaksi, koska kysymys on esitetty ainoastaan vastauksen saamiseksi toiseen, kolmanteen ja neljänteen kysymykseen. Ne myös katsovat, ettei mitään unionin oikeuden säännöstä tai määräystä tosiasiallisesti sovelleta nyt käsiteltävään asiaan ja ettei unionin oikeudesta ole siten hyötyä R.G:lle.

65. Olen tästä eri mieltä. Ensimmäinen kysymys voidaan nähdäkseni selvästi ottaa tutkittavaksi.

66. Ensinnäkään käsitteellisellä tasolla en voi hyväksyä näkemystä, jonka mukaan asiayhteys estää ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisen, kuten valtionsyyttäjä ja Puolan hallitus ovat tosiasiassa esittäneet. Aiemmin unionin tuomioistuin on perinteisesti tarkastellut kutakin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämää kysymystä itsenäisesti, ainakin siinä määrin kuin tällaiset kysymykset voidaan loogisesti erottaa toisistaan. Kutakin kysymystä tutkitaan erikseen sen omien ansioiden perusteella, mikä johtaa usein (kuten oikeuskäytännössä

[32] Ks. esim. tuomio 10.12.2018, Wightman ym. (C-621/18, EU:C:2018:999, 26 ja 27 kohta) ja tuomio 9.7.2020, Verein für Konsumenteninformation (C-343/19, EU:C:2020:534, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

toistuvasti nähdään) siihen, että joihinkin kysymyksiin vastataan, kun taas toiset jätetään tutkimatta yhdessä ja samassa menettelyssä. Tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät voi täyttyä (tai jäädä täyttymättä) välillisesti.

67. Toiseksi oikeuskäytännössä omaksutaan melko salliva lähestymistapa tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymiseen.[33] Kun kyse on kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävänjaosta, unionin tuomioistuimen asiana ei ole arvailla kansallisen tuomioistuimen mahdollisia taka-ajatuksia. Vielä huomattavasti epäasianmukaisempaa olisi olettaa kansallisen tuomioistuimen toimivan vilpillisesti ja tämän olettaman perusteella kieltäytyä vastaamasta ennakkoratkaisukysymykseen.

68. Kolmanneksi, kun tarkastellaan ensimmäisen kysymyksen sisältöä tutkittavaksi ottamisen kannalta, nyt käsiteltävän asian tosiseikoilla on riittävä yhteys yhtäältä kyseessä oleviin kansallisiin säännöksiin *ja* toisaalta palveludirektiiviin, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää tulkitsemaan. Ei voida katsoa, että ensimmäisellä kysymyksellä pyydetään tulkintaa, jolla ei selvästikään ole mitään yhteyttä pääasian oikeudenkäynnin tosiseikkoihin tai kohteeseen. Toisin sanoen ensimmäinen kysymys liittyy aineellisesti selkeästi yksilöityyn unionin oikeuden välineeseen, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää tulkitsemaan.[34]

69. Neljänneksi sillä, voiko pääasian kantaja tosiasiallisesti hyötyä unionin tuomioistuimen vastauksesta sen jälkeen, kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on antanut lopullisen ratkaisun asiakysymyksestä, ei ole merkitystä tutkittavaksi ottamisen kannalta.[35] Jos tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi asetettaisiin se, että asiakysymykseen vastataan tietyllä tavalla, mentäisiin niin sanotusti perä edellä puuhun.[36]

70. Yhteenvetona ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä ensimmäinen kysymys, joka koskee palveludirektiiviä, ei nähdäkseni todellakaan ole merkityksetön kyseisen tuomioistuimen pääasian oikeudenkäynnissä annettavan ratkaisun kannalta. Tästä seuraa, että ensimmäinen kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta toisen, kolmannen ja neljännen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten myöhempää arviointia.

2. Palveludirektiivin sovellettavuus

71. Ensimmäisen kysymyksensä ensimmäisessä osassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, voidaanko palveludirektiiviä etenkin sen 10 artiklan 6 kohdan vuoksi soveltaa asianajajan kurinpidollista vastuuta koskevaan menettelyyn, jonka päätteeksi asianajaja voitaisiin esimerkiksi erottaa asianajajakunnasta. Jos kysymykseen vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksensä toisessa osassa, sovelletaanko perusoikeuskirjaa ja sen 47 artiklaa tällaiseen menettelyyn asianajajayhteisön kurinpitolautakunnissa.

[33] Ks. esimerkkinä uudemmasta oikeuskäytännöstä tuomio 1.10.2019, Blaise ym. (C-616/17, EU:C:2019:800, 31–39 kohta).

[34] Ks. tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 49 kohta). Ks. myös määräys 6.10.2020, Prokuratura Rejonowa w Słubicach (C-623/18, EU:C:2020:800).

[35] Ks. vastaavasti esim. tuomio 1.6.2010, Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, 38–40 kohta).

[36] Ks. myös ratkaisuehdotukseni Bundesrepublik Deutschland (Interpolin punainen ilmoitus) (C-505/19, EU:C:2020:939, 34 kohta).

72. Kysymyksen molempiin osiin on nähdäkseni vastattava myöntävästi. Selittääkseni, miksi asia on mielestäni näin, tutkin ensin palveludirektiivin ja direktiivin 98/5/EY [37] soveltamisalaa (a), minkä jälkeen tarkastelen palveludirektiivin sovellettavuutta oikeudellisiin palveluihin ja etenkin asianajajia vastaan käytäviin kurinpitomenettelyihin (b).

a) Palveludirektiivin ja direktiivin 98/5 soveltamisala

73. Puolan hallituksen mukaan unionin oikeutta ei sovelleta nyt käsiteltävään asiaan. Se etenkin katsoo, ettei palveludirektiiviä voida soveltaa, koska direktiivi 98/5 on lex specialis eikä kyseistä erityissäädöstä voida soveltaa aineellisesti nyt käsiteltävään asiaan.

74. Olen tästä eri mieltä.

75. Palveludirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jos tämän direktiivin säännökset ovat ristiriidassa palvelutoiminnan aloittamisen ja harjoittamisen erityisiä näkökohtia tietyillä aloilla tai tietyissä ammateissa säätelevien muiden yhteisön säädösten kanssa, muiden yhteisön säädösten säännöksillä on etusija ja niitä sovelletaan kyseisiin aloihin ja ammatteihin”. Kyseisessä 3 artiklan 1 kohdassa mainitaan myös neljä tällaista johdetun oikeuden säädöstä. [38] Vaikka direktiivi 98/5 ei ole yksi niistä, siinä mainittujen säädösten luettelo ei ole tyhjentävä. [39]

76. Kun tarkastellaan direktiivin 98/5 sisältöä, kyseisessä direktiivissä vahvistetaan ammatilliset ja ammattieettiset säännöt (6 artikla) ja kurinpitomenettelyt (7 artikla) asianajajille, jotka harjoittavat ammattiaan muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa he ovat hankkineet ammatillisen pätevyytensä. Sen 7 artiklassa säädetään sen jäsenvaltion, josta asianajaja on peräisin, ja vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kurinpidollisista valtuuksista ja velvoitteista. Sen 9 artiklan mukaan asianajajan luetteloon merkitsemistä koskevat kielteiset päätökset sekä kurinpidollisia seuraamuksia koskevat päätökset on perusteltava. Näihin päätöksiin voidaan hakea muutosta kansallisen oikeuden mukaisilla muutoksenhakukeinoilla.

77. Muilta osin olen ymmälläni Puolan hallituksen esittämästä argumentista. Minun on vaikea ymmärtää, miten lex specialis, nimittäin direktiivi 98/5, jota ei selvästikään sovelleta kotimaiseen asianajajaan, voisi estää lex generalisin eli palveludirektiivin, jota voidaan selvästi soveltaa sekä henkilöllisesti että aineellisesti, soveltamisen.

78. Ensinnäkin palveludirektiivin III luvun, joka koskee sijoittautumisvapautta, säännöksiä sovelletaan myös tilanteeseen, jonka kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat pelkästään yhden jäsenvaltion sisälle, eli asianajajien, jotka eivät ole käyttäneet vapaata liikkuvuutta, tarjoamiin oikeudellisiin palveluihin. [40] Sikäli kuin sitä sovelletaan siten lähtökohtaisesti myös oikeudellisiin palveluihin, palveludirektiivin III lukua sovelletaan *kaikkiin asianajajiin* riippumatta siitä, pidetäänkö heitä ”kotimaisina” vai ”rajat ylittävinä” asianajajina.

[37] Asianajajan ammatin pysyvän harjoittamisen helpottamisesta muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu, 16.2.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1998, L 77, s. 36).

[38] Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY (EYVL 1997, L 18, s. 1); sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 (EYVL 1971, L 1971, s. 416); televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3.10.1989 annettu neuvoston direktiivi 89/552/ETY (EYVL 1989, L 298, s. 23) ja ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY (EUVL 2005, L 255, s. 22).

[39] Kuten palveludirektiivin 3 artiklassa käytetystä ilmaisusta ”tällaisia ovat muun muassa” ja kyseisen säännöksen yleisestä tarkoituksesta ilmenee.

[40] Tuomio 30.1.2018, X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 110 kohta).

79. Toiseksi, kun tarkastellaan erityisesti *ulkomaisia asianajajia*, palveludirektiiviä voidaan lähtökohtaisesti soveltaa *vain siltä osin kuin* direktiivin 98/5 erityissäännös ei ole syrjäyttänyt sen yleisiä säännöksiä palveludirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Ulkomaistenkin asianajajien tapauksessa on kuitenkin kyseenalaista, missä määrin direktiivissä 98/5 säädetään toisin palveludirektiivin 9 ja 10 artiklan takeiden osalta. [41]

80. Kolmanneksi, vaikka sen todentaminen onkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä, ei vaikuta siltä, että R.G. on direktiivissä 98/5 tarkoitettu ulkomainen asianajaja. [42] *Kotimaisena asianajajana* palveludirektiiviä sovellettaisiin häneen joka tapauksessa, kun taas direktiivi 98/5 ei olisi millään tavalla merkityksellinen nyt käsiteltävän asian kannalta.

81. Yhteenvetona voidaan todeta, että kummassakaan tapauksessa direktiivissä 98/5 ei yksinkertaisesti säädetä toisin. Palveludirektiivin säännökset eivät vaikuta olevan ristiriidassa tätä kysymystä säätelevien muiden unionin säädösten kanssa palveludirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

b) Palveludirektiivi ja asianajajia vastaan käytävät kurinpitomenettelyt

82. Kaikki ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuneet osapuolet ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ovat yhtä mieltä siitä, että palveludirektiiviä sovelletaan oikeudellisiin palveluihin ja että asianajajaluetteloon merkitseminen, jota ammatin harjoittaminen edellyttää, muodostaa palveludirektiivissä tarkoitetun lupajärjestelmän. Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin erimielisyyttä siitä, kuuluuko kurinpitomenettely tällaiseen lupajärjestelmään. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja komission mukaan se kuuluu lupajärjestelmään, kun taas Alankomaiden ja Puolan hallitukset ovat eri mieltä.

83. Palveludirektiivin 2 artiklassa, jossa määritellään direktiivin aineellinen soveltamisala, säädetään, että oikeudellinen neuvonta kuuluu direktiivin soveltamisalaan. Oikeudellinen edustus on nimittäin kiistatta erityinen palvelu, joka on tärkeä hyvän oikeudenkäytön kannalta ja siksi tarkasti säännelty ammatti, johon sovelletaan erityisiä ammattieettisiä sääntöjä. [43] Tosiasia on, että vaikka oikeudelliseen edustukseen sovelletaan erityissääntöjä, se kuuluu palveludirektiivin soveltamisalaan.

84. Palveludirektiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen *vain siinä tapauksessa, että* a) lupajärjestelmä ei ole ketään palveluntarjoajaa syrjivä, b) lupajärjestelmän tarve on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä ja c) tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä.

85. Kaikkien kyseisten osapuolten tapaan katson, että asianajajaluetteloon merkitsemistä koskevat säännöt kuuluvat kiistatta palveludirektiivissä tarkoitettuun lupajärjestelmään, koska nämä säännöt koskevat juuri *pääsyä* asianajajan ammattiin. [44]

[41] Ks. erityisesti ja vastaavasti palveludirektiivin 9 artiklan 3 kohta lupajärjestelmistä: ”tätä jaksoa *ei* sovelleta lupajärjestelmien *osa-alueisiin*, joita *hallinnoidaan suoraan tai epäsuoraan muilla yhteisön välineillä*” (kursivointi tässä), mikä viittaa siihen, ettei sitä sovelleta lupajärjestelmien *muihin* osa-alueisiin. Ks. myös tuomio 7.5.2019, Monachos Eirinaios (C-431/17, EU:C:2019:368, 30 ja 31 kohta), jossa erotetaan ulkomaisten asianajajien (yhdenmukaistettu) luetteloon merkitseminen ja tämän toiminnan harjoittaminen (jota ei ole yhdenmukaistettu) direktiivissä 98/5.

[42] Kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän ensimmäisen kysymyksen lopussa myös annetaan ymmärtää viittaamalla ”[asioihin], joissa kaikki oleelliset seikat rajoittuvat yhden jäsenvaltion alueelle”.

[43] Ks. lisäksi ratkaisuehdotukseni Uniwersytet Wrocławski ja Puola v. REA (C-515/17 P ja C-561/17 P, EU:C:2019:774, 103 ja 104 kohta).

[44] Sellaisena kuin se määritellään palveludirektiivin 4 artiklan 6 alakohdassa, luettuna johdanto-osan 49 perustelukappaleen valossa.

86. Olisiko asianajajaa vastaan käytävän kurinpitomenettelyn kuitenkin katsottava kuuluvan myös tällaiseen lupajärjestelmään?

87. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja komission mukaan asianajajaluetteloon merkittyä asianajajaa vastaan käytävät kurinpitomenettelyt kuuluvat myös lupajärjestelmään, koska tällaisten menettelyjen seurauksena asianajajan oikeus harjoittaa ammattiaan voidaan keskeyttää tai asianajaja voidaan erottaa asianajajakunnasta eikä häntä voida merkitä asianajajaluetteloon uudelleen seuraavien 10 vuoden aikana. Tällaiset toimet merkitsevät palveludirektiivin 10 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua luvan peruuttamista.

88. Sekä Alankomaiden että Puolan hallitukset sitä vastoin katsovat, että erikseen tarkasteltuna kurinpitomenettely ei ole palveludirektiivissä tarkoitettu ”lupajärjestelmä” eikä myöskään kuulu tällaiseen järjestelmään. Vaikka kurinpitoseuraamus saattaa merkitä sitä, että palvelun tarjoamisen jatkaminen on mahdotonta, se ei merkitse luvan epäämistä tai peruuttamista. Kyseisten hallitusten mukaan palveludirektiivin 10 artiklan 6 kohtaa ei joka tapauksessa voida soveltaa pääasiaan, koska nyt käsiteltävä riita-asia koskee kurinpitoasiamiehen päätöstä olla jatkamatta menettelyä eikä päätöstä määrätä kurinpitoseuraamus. Näin ollen kyseisessä menettelyssä ei voitaisi tehdä päätöstä asianajajan ammatinharjoittamisen keskeyttämisestä tai asianajajakunnasta erottamisesta. Alankomaiden hallitus myös katsoo, ettei kurinpitosääntöjä yleisesti voida pitää palveludirektiivin 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettuina ”vaatimuksina”.

89. Olen samaa mieltä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja komission kanssa.

90. Palveludirektiiviin ei kylläkään sisälly kurinpitosääntöjä tai -menettelyjä koskevaa erityissäännöstä. Tämä on tuskin yllättävää, koska palveludirektiiviä (ja etenkin, muttei ainoastaan, sen III lukua) sovelletaan horisontaalisesti, joten se on laadittu suureksi osaksi yleisesti ja abstraktisti, ja sillä pyritään suojaamaan palvelujentarjoajien sijoittautumisvapaus ja vapaus tarjota mitä erilaisimpia palveluja.

91. Olen samaa mieltä siitä, että erikseen tarkasteltuna asianajajaa vastaan käytävä kurinpitomenettely voi tuskin olla palveludirektiivin mukainen lupajärjestelmä. En kuitenkaan myöskään ymmärrä logiikkaa siinä, miksi tällaista menettelyä olisi ylipäätään pidettävä erillisenä järjestelmänä, kun sitä arvioidaan palveludirektiivin yhteydessä. Palveludirektiivin näkökulmasta tällainen menettely kuuluu sen sijaan selvästi sellaisten sääntöjen muodostamaan kokonaisuuteen, jotka koskevat palvelutoiminnan aloittamista ja harjoittamista ja viime kädessä sen keskeyttämistä pakon edessä.

92. Palveludirektiivin mukaan jäsenvaltiot eivät saa estää palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluvan palvelutoiminnan aloittamista tai sen harjoittamista. Vaikka palveludirektiivissä keskitytäänkin palvelutoiminnan aloittamiseen, siihen sisältyy useita säännöksiä, jotka koskevat myös sekä palvelutoiminnan aloittamista että sen harjoittamista[45] tai pelkästään sijoittautumisvapauden käyttämistä.[46] Kurinpitomenettelyllä pyritään tavallaan varmistamaan oikeudellisen neuvonnan tarjoamisen laatu. Tässä ulottuvuudessa niitä voitaisiin tosiaankin pitää laajemman järjestelmän yhtenä osana, jolla säännellään tämän tyyppisen palvelutoiminnan aloittamista ja harjoittamista. Tämä tarkoittaisi, että kurinpitosääntöjä ja niiden soveltamista tietyn menettelyn yhteydessä on ”valvottava” palveludirektiivin avulla sen varmistamiseksi, että ne ovat lupajärjestelmiä koskevan palveludirektiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaisia.

[45] Esim. palveludirektiivin 3 artiklan 1 kohta, 5 artiklan 1 kohta, 6 artiklan 1 kohdan b alakohta, 8 artiklan 1 kohta, 9 artiklan 1 kohta, 10 artiklan 4 kohta, 14 artiklan 1 kohta ja 15 artiklan 2 kohta.

[46] Jo palveludirektiivin 1 artiklan 1 kohdassa.

93. Palveludirektiivin 10 artiklan 6 kohdan sanamuoto lievittää mielestäni kuitenkin mahdollisia epäilyjä siitä, kuuluvatko palveludirektiivin soveltamisalaan myös päätökset, joilla tosiasiallisesti ”päätetään” tietyntyyppisen palvelutoiminnan aloittaminen ja harjoittaminen. Sen sanamuoto on seuraava: ”lupien myöntämistä lukuun ottamatta, *kaikki* toimivaltaisten viranomaisten mahdollisesti tekemät päätökset, luvan epääminen ja *peruuttaminen* mukaan lukien, on perusteltava ja niihin on voitava hakea muutosta oikeusteitse tai muissa muutoksenhakuelimissä”. [47]

94. Kun otetaan huomioon tämä sanamuoto ja palveludirektiivin logiikka, en ymmärrä, miten voitaisiin perustellusti katsoa, että päätös, jolla asianajaja erotetaan ammattikunnasta, ei merkitse sitä, että hänen lupansa harjoittaa ammattia ja siten tarjota oikeudellisia palveluja peruutetaan. Jo myönnetyn luvan peruuttaminen tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että jo annettu mahdollisuus aloittaa palvelutoiminta peruutetaan. Tämä laajasti muotoiltu säännös viittaa paitsi siihen, että kaikki palvelutoiminnan aloittamista tai harjoittamista koskevat (kielteiset) päätökset kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan, myös siihen, että tällaisiin päätöksiin on voitava hakea muutosta.

95. Tätä päätelmää ei muuta Puolan hallituksen viittaus palveludirektiivin 1 artiklan 5 kohtaan, jonka mukaan palveludirektiivi ”ei vaikuta jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöön”. Kurinpitomenettelyt eivät itsessään vastaa täysin rikoslainsäädännön mukaisia ja rikosoikeudellisia menettelyjä. Lisäksi, vaikka näin olisikin, quod non, 1 artiklan 5 kohdassa täsmennetään, että ”jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa tässä direktiivissä vahvistettuja sääntöjä kiertäen rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta soveltamalla rikosoikeudellisia säännöksiä, joilla nimenomaisesti säännellään palvelutoiminnan aloittamista tai harjoittamista tai jotka nimenomaisesti vaikuttavat niihin”. [48]

96. En pidä myöskään vakuuttavana Puolan hallituksen väitettä, jonka mukaan päätöstä R.G:n erottamisesta asianajajakunnasta ei ole vielä tehty ja ettei sellaista voida tosiasiallisesti tehdä nyt kyseessä olevassa menettelyssä, jossa on riitautettu kurinpitoasiamiehen päätös olla aloittamatta kurinpitomenettelyä väitetyn kurinpitorikkomuksen vuoksi.

97. Tältä osin on riittävää todeta, että unionin oikeuden välineen normatiivista ulottuvuutta ei voida määritellä ex post facto asian lopputuloksesta riippuen siten, että asia kuuluu joko unionin oikeuden soveltamisalaan tai jää sen ulkopuolelle sen mukaan, tuomitaanko vai vapautetaanko asianomainen henkilö. [49] Yleisesti se, että tietyt menettelyt kuuluvat unionin oikeuden välineen aineelliseen soveltamisalaan, riittää siihen, että näiden menettelyjen muodostama kokonaisuus kuuluu myös unionin oikeuden soveltamisalaan riippumatta siitä, mikä on niiden lopputulos tai missä vaiheessa ne päättyvät.

98. Yhteenvetona ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava, että palveludirektiivin III lukua sovelletaan myös asianajajia vastaan aloitettuihin kurinpitomenettelyihin, jotka kuuluvat asianajotoiminnan harjoittamista sääntelevään lupajärjestelmään ja joiden tulos voi vaikuttaa näiden asianajajien mahdollisuuteen tarjota oikeudellisia palveluja palveludirektiivin nojalla.

47 Kursivointi tässä.

48 Ks. esim. tuomio 4.7.2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, 61–63 kohta). Ks. myös *Handbook on the implementation of the Services Directive* (komission käsikirja palveludirektiivin täytäntöönpanosta) (s. 15), vaikka se ei olekaan sitova.

49 Ks. myös ratkaisuehdotukseni Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție ym. (C-357/19 ja C-547/19, EU:C:2021:170, 109–115 kohta), joka koskee SEUT 325 artiklan 1 kohdan soveltamisalan osalta esitettyä samaa väitettä.

3. Perusoikeuskirjan 47 artikla

99. Vastaus ensimmäisen kysymyksen toiseen osaan, jossa tiedustellaan perusoikeuskirjan ja etenkin sen 47 artiklan sovellettavuutta ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan, on yksinkertainen.

100. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeusjärjestyksessä taattuja perusoikeuksia voidaan soveltaa kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin. Kun tällainen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, unionin tuomioistuimen, jolle on esitetty ennakkoratkaisupyyntö, on esitettävä kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset tulkintaan liittyvät seikat, jotka ovat tarpeen, jotta kansallinen tuomioistuin voisi arvioida, onko kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva niiden perusoikeuksien kanssa, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo. [50]

101. Siten, kunhan palveludirektiiviä voidaan soveltaa, asiaan voidaan soveltaa lähtökohtaisesti myös perusoikeuskirjaa ja sen 47 artiklaa. Tämä tarkoittaa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on sovellettava perusoikeuskirjan 47 artiklaa siinä vireillä olevassa asiassa.

102. Kuten valtionsyyttäjä ja Puolan hallitus ovat tutkittavaksi ottamista koskevissa huomautuksissaan kuitenkin esittäneet, ei eittämättä ole täysin selvää, mikä unionin oikeudesta johtuva yksityisen oikeus voisi olla *nimenomaisesti* kyseessä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa. Vaikka pääasian oikeudenkäynnin lopputuloksella saattaa olla kielteisiä vaikutuksia R.G:n oikeusasemaan (siten, että häneen kohdistuu kurinpitomenettely), on nimittäin huomautettu, ettei R.G. ole vielä pääasian oikeudenkäynnin asianosainen. Asianosaisina ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa vaikuttavat olevan yhtäältä kurinpitoasiamies ja toisaalta valtionsyyttäjä ja oikeusministeri. [51] Siten ei ole suoraan ilmeistä, kummalla näistä (ilmeisesti julkisoikeudellisista toimijoista) olisi perusoikeuskirjan mukaisia perusoikeuksia pääasian oikeudenkäynnissä.

103. Olipa asia sitten miten tahansa, vaikka perusoikeuskirjan 47 artiklaa ei voitaisi soveltaa ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, koska perusoikeuskirjassa taattuun tiettyyn yksityisen oikeuteen ei kohdistu mitään vaikutusta, minkä todentaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia, SEU 19 artiklan 1 kohtaa, jonka sisältö on pohjimmiltaan sama kuin perusoikeuskirjan 47 artiklassa, [52] sovellettaisiin tästä huolimatta. [53] Perusoikeuskirjan 47 artiklasta poiketen SEU 19 artiklan 1 kohdan soveltamiseen nimittäin riittää, että kansallinen tuomioistuin *voi joutua lausumaan* unionin oikeuden soveltamiseen tai tulkintaan liittyvistä kysymyksistä. [54]

[50] Ks. esim. tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373,49 ja 50 kohta) ja tuomio 16.10.2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, 59 ja 60 kohta).

[51] Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohta.

[52] Ks. esim. tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153, 115 ja 116 kohta).

[53] SEU 19 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan keskinäisestä suhteesta ja soveltamisaloista ks. ratkaisuehdotukseni WB ym. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, 161–169 kohta).

[54] Ks. esim. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

104. Kun otetaan myös huomioon edellä esitetty päätelmä palveludirektiivin yleisestä sovellettavuudesta kurinpitolautakunnassa vireillä olevaan menettelyyn, on täysin selvää, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi myös joutua lausumaan unionin oikeudesta tältä osin.

C Toinen, kolmas ja neljäs kysymys: kansallisten tuomioistuinten toimivalta unionin oikeuden noudattamisen varmistamisessa

105. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta lähinnä, olisiko sen jätettävä huomioimatta kansalliset säännökset, joilla vahvistetaan elimen (nimittäin Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegon), joka on toimivaltainen käsittelemään saman ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaisusta tehdyn oikeuskysymyksiin rajoittuvan valituksen (tai valituksen ratkaisusta, jolla tällainen oikeuskysymyksiin rajoittuva valitus on jätetty tutkimatta), toimivalta, kun kyseinen elin ei ole riippumaton ja puolueeton perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Onko ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen velvollisuutena tällöin välittää oikeuskysymyksiin rajoittuvat valitukset aiemmin toimivaltaiselle lainkäyttöelimelle (nimittäin Izba Karna Sądu Najwyższegolle)?

106. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee tarkemmin, voiko se jättää (tai olisiko sen jätettävä) huomioimatta Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegon kanta, joka koskee valtakunnansyyttäjän, joka on samalla oikeusministeri, oikeutta hakea muutosta oikeuskysymysten osalta.

107. Neljännessä kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähinnä pohtii, olisiko sen jätettävä tutkimatta oikeusministerin/valtakunnansyyttäjän tekemä valitus, jos tämä on ainoa tapa varmistua siitä, että siinä vireillä oleva menettely on perusoikeuskirjan 47 artiklan mukainen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa riskiin siitä, että vaikka toisessa ja kolmannessa kysymyksessä mainitut toimet toteutettaisiin, valtakunnansyyttäjän/oikeusministerin mahdollisesti tekemä oikeuskysymyksiin rajoittuva valitus voi silti päätyä käsiteltäväksi Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegoon.

108. Toisen, kolmannen ja neljännen kysymyksen ulottuvuuden ymmärtämiseksi täysin tarvitaan melkoisesti lisätietoa. Näin ollen seuraavissa jaksoissa esitän ensin asian taustan ja kansalliseen lainsäädäntöön ja menettelyyn äskettäin tehdyt muutokset (1), ennen kuin tutkin näiden kysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä (2). Muotoiltuani nämä kysymykset uudelleen palautan lopuksi mieleen kansallisten tuomioistuinten unionin oikeudesta johtuvan toimivallan varmistaa unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokas oikeussuoja kansallisella tasolla (3).

1. Kansallinen lainsäädännöllinen ja oikeudellinen tausta

109. On syytä korostaa kansallisen oikeudellisen asiayhteyden, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sen esittänyt, kolmea osatekijää.

110. Ensinnäkin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa, että unionin tuomioistuin on jo lausunut siitä, onko Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu riippumaton ja puolueeton tuomioistuin.[55] Kyseiseen tuomioon viitaten Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (ylimmän tuomioistuimen työ- ja sosiaalivakuutusasioiden jaosto, Puola) katsoi 5.12.2019 antamassaan tuomiossa, ettei Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego ole perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu riippumaton ja puolueeton tuomioistuin.[56] Yksi tekijä, joka sai Sąd Najwyższyn päätymään tähän näkemykseen, oli täytäntöönpanovallan ja etenkin oikeusministerin vaikutusvalta kyseisen elimen kokoonpanoon.

111. Toiseksi, kun tarkastellaan valtakunnansyyttäjän/oikeusministerin asemaa,[57] ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että heidän rooliaan asianajajayhteisön jäseniä vastaan käytävissä kurinpitomenettelyissä on äskettäin laajennettu Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegon kansallisesta lainsäädännöstä esittämän kiistanalaisen tulkinnan mukaisesti.

112. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Izba Karna Sądu Najwyższegon oikeuskäytännössä ja myös oikeuskirjallisuudessa katsottiin yksiselitteisesti aivan viime aikoihin saakka, ettei Prokurator Generalnyllä eli valtakunnansyyttäjällä eikä Rzecznik Praw Obywatelskichillä eli oikeusasiamiehellä ollut rikosprosessilain 521 §:n, luettuna yhdessä asianajajalaitoksesta annetun lain 95n §:n 1 momentin kanssa, nojalla oikeutta tehdä oikeuskysymyksiin rajoittuvaa valitusta asianajajayhteisöjen kurinpitolautakuntien päätöksistä pysyttää kurinpitoasiamiehen päätös kieltäytyä aloittamasta kurinpitomenettelyyn kuuluvaa tutkimusta tai lopettaa tällainen tutkimus. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhtyy täysin tähän näkemykseen.

113. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin myös huomauttaa, että Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegon seitsemästä tuomarista koostuva laajennettu ratkaisukokoonpano on omaksunut 27.11.2019 antamassaan päätöksessä täysin vastakkaisen näkemyksen.[58] Tämän näkemyksen mukaan rikosprosessilain 521 §:ää sovelletaan asianajajayhteisön kurinpitomenettelyihin, ja näin ollen valtakunnansyyttäjä voi tehdä oikeuskysymyksiin rajoittuvan valituksen asianajajayhteisön kurinpitolautakunnan päätöksestä, jolla pysytetään kurinpitoasiamiehen päätös lopettaa kurinpitomenettelyyn kuuluva tutkimus.

114. Kyseinen päätös annettiin ilmeisesti eri asiassa, joka tosin koski samaa asianajajaa eli R.G:tä ja jossa kurinpitoasiamies oli myös lopettanut kurinpitomenettelyyn kuuluvan tutkimuksen ja oikeusministeri/valtakunnansyyttäjä teki myös valituksen hänen päätöksestään. Kyseisessä asiassa kurinpitolautakunta pysytti riidanalaisen päätöksen, mutta oikeusministeri/valtakunnansyyttäjä teki sen päätöksestä oikeuskysymyksiin rajoittuvan valituksen.

115. Vaikka en väitäkään ymmärtäväni täysin kaikkia kansallisen menettelyn yksityiskohtia, kyse on käsittääkseni pohjimmiltaan siitä, että aiemmasta oikeuskäytäntölinjasta poikkeamisen jälkeen Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego antoi tosiasiallisesti

[55] Tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982).

[56] Ratkaisu nro III PO 7/18.

[57] Kun otetaan huomioon, että Puolassa oikeusministeri toimii samanaikaisesti valtakunnansyyttäjänä – ks. ratkaisuehdotukseni WB ym. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403). Näiden tehtävien yhdistämistä koskevasta kriittisestä (ja todellakin) kielteisestä arvioinnista ks. Venetsian komission antama lausunto nro 892/2017 syyttäjälaitosta koskevasta laista (2017), sellaisena kuin se on muutettuna.

[58] Asia nro II DSI 67/18.

oikeusministerille/valtakunnansyyttäjälle oikeuden tehdä oikeuskysymyksiin rajoittuvia valituksia ja antoi samalla välillisesti itselleen toimivallan käsitellä tällaiset valitukset, jotka tehdään kurinpitoasiamiehen päätöksistä lopettaa kurinpitomenettely.

116. Kolmanneksi, kun nämä kaksi osatekijää yhdistetään, näennäisen tavanomainen menettelyllinen muutos kansallisessa oikeudessa saa kokonaan uuden ulottuvuuden. Valittamalla järjestelmällisesti tai toistuvasti päätöksistä olla aloittamatta kurinpitomenettelyä oikeusministeri/valtakunnansyyttäjä (tai hänen ohjeidensa mukaisesti toimiva valtionsyyttäjä) voisi käytännössä vaatia kurinpitomenettelyn aloittamista tai sen jatkamista (mahdollisesti loputtomasti) tiettyjä asianajajayhteisön jäseniä vastaan. Tällaiset valitukset saatettaisiin lopulta sellaisen elimen käsiteltäväksi, josta aiemmin todettiin, ettei se ole riippumaton juuri siksi, että täytäntöönpanovallan käyttäjät ja etenkin oikeusministeri käytti epäasianmukaista vaikutusvaltaa sen kokoonpanoon.[59]

2. Tutkittavaksi ottaminen

117. Valtionsyyttäjän, Puolan hallituksen ja komission mukaan toinen ja kolmas kysymys on jätettävä tutkimatta. Etenkin Puolan hallitus katsoo, että nämä kysymykset ovat hypoteettisia, koska ne ovat ennenaikaisia. Jos kurinpitolautakunnan tulevasta ratkaisusta tehdään oikeuskysymyksiin rajoittuva valitus, se olisi tehtävä Sąd Najwyższyssä, joka sitten jakaisi asian jaostolle, joka on toimivaltaisen käsittelemään sen, ja siirtäisi asiakirja-aineiston sille. Komissio puolestaan katsoo, ettei unionin tuomioistuimen pitäisi vastata täysin hypoteettisiin kysymyksiin, jotka koskevat tulevia menettelyllisiä kysymyksiä, joita tutkitaan sen jälkeen, kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on antanut ratkaisunsa.

118. Kaikki ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuneet osapuolet ovat sitä mieltä, että myös neljäs kysymys on jätettävä tutkimatta. Etenkin Puolan hallituksen mukaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ei pitäisi tulkita siten, että sillä syrjäytetään tai poistetaan käytöstä tuomioistuimissa käytettävät oikeussuojakeinot, jotta voidaan väitetysti vakuuttaa asianosaiset siitä, että heidän asiansa käsittelee riippumaton tuomioistuin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin löytäisi itsensä tilanteesta, jossa se suojelee yhden osapuolen etuja toisen kustannuksella rikkoen näin perusoikeuskirjan 47 artiklan perusolemusta.

119. On myönnettävä, että tapa, jolla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muotoillut ennakkoratkaisukysymykset, on jossain määrin ongelmallinen toisen, kolmannen ja neljännen kysymyksen tutkittavaksi ottamisen kannalta.

120. Yhtäältä toiseen, kolmanteen ja neljänteen kysymykseen vastaaminen saattaa nimittäin vaikuttaa tarpeettomalta ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa käsiteltävän asian ratkaisemiseksi. Nämä kysymykset vaikuttavat koskevan kansallisen tuomioistuinmenettelyn myöhempää ja mahdollisesti viimeistä vaihetta. Tämä kuitenkin riippuu siitä, tehdäänkö sen nyt käsiteltävässä asiassa odotettavissa olevasta ratkaisusta myöhemmin oikeuskysymyksiin rajoittuva valitus Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegoon.

121. Tältä osin toinen, kolmas ja neljäs kysymys vaikuttavat ennenaikaisilta. Tätä päätelmää ei muuta se, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava kolmannen kerran samassa menettelyssä kurinpitoasiamiehen R.G:tä koskeva päätös. Nyt käsiteltävässä asiassa

[59] Tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982).

ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ongelmana ei ole se, että kurinpitoasiamies olisi vastahakoinen noudattamaan sen ratkaisua sen jälkeen, kun asia on palautettu kurinpitoasiamiehelle. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii itse asiassa, että kun otetaan huomioon se mahdollisuus, että asia päätyy (tulevaisuudessa) *kolmannen tahon* eli Sąd Najwyższyn (tarkemmin ottaen Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegon) käsiteltäväksi, olisiko ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tällä kertaa pysytettävä kurinpitoasiamiehen riidanalainen päätös.

122. Siten, vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on selvästi eräänlaisessa loputtomassa kehässä, toinen, kolmas ja neljäs kysymys koskevat itse asiassa erityyppistä kehää, joka ei ole vielä konkretisoitunut. [60]

123. Toisaalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin esittänyt tiettyjä merkityksellisiä yhteyksiä toisen, kolmannen ja neljännen kysymyksen *ja* siinä vireillä olevan asian välillä.

124. Toisesta ja kolmannesta kysymyksestä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi pitävänsä unionin tuomioistuimen vastausta tarpeellisena, jotta se voi selventää, mikä elin on toimivaltainen käsittelemään sen omista ratkaisuista mahdollisesti tehtävän oikeuskysymyksiin rajoittuvan valituksen (tai tällaisen oikeuskysymyksiin rajoittuvan valituksen hylkäämispäätöksestä tehtävän valituksen) niiden *ohjeiden sisällön* vuoksi, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on velvollinen esittämään antaessaan ratkaisunsa tiedoksi asianosaisille. Kansallisen lainsäädännön mukaan ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on lopullisessa päätöksessään velvollisuus ohjeistaa menettelyn osapuolia siitä, missä määräajassa ja miten ne voivat hakea päätökseen muutosta, tai ilmoittaa niille, ettei muutoksenhakuoikeutta ole. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii mahdollisuutta ottaa huomioon Sąd Najwyższyn 5.12.2019 antama tuomio ja sen mukaisesti ohjeistaa osapuolia, että valitukset olisi tehtävä Izba Karna Sądu Najwyższegoon eikä Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegoon.

125. Neljännen kysymyksen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt, että perusoikeuskirjan 47 artiklan vaikutuksesta se voisi *itse* pidättyä tutkimasta siinä vireillä olevaa asiaa, jotta estetään mahdollisen myöhemmän oikeuskysymyksiin rajoittuvan valituksen tekeminen Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegoon ja näin ollen kyseisen elimen mahdollinen vaikutus.

126. Tästä seuraa, että toiseen, kolmanteen ja neljänteen kysymykseen annettavilla unionin tuomioistuimen vastauksilla voi eittämättä olla *jotain* vaikutusta ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan asian ratkaisemiseen. Useat osatekijät jäävät kuitenkin edelleen epäselviksi. Ei ole esimerkiksi suoraan selvää, miten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voisi käytännössä estää oikeuskysymyksiin rajoittuvien valitusten tekemisen Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegoon, tai kun otetaan huomioon Puolan hallituksen huomautukset asioiden jakamisesta Sąd Najwyższyssä, miten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin onnistuisi ohjaamaan asian nimenomaisesti Izba Karna Sądu Najwyższegon käsiteltäväksi.

[60] Vrt. tältä osin esim. asia Torubarov, jossa samojen toimijoiden perättäisten toimien jälkeen kansallinen menettely oli ajautunut umpikujaan, koska hallintoviranomainen oli haluton noudattamaan tuomioistuimen aiemmin antamaa ratkaisua. Kyseisessä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin esitti kysymyksen siinä jo konkretisoituneesta umpikujasta – ks. tuomio 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, 23–32 kohta).

127. Ei voida myöskään sivuuttaa sitä, että toinen, kolmas ja neljäs kysymys ovat tietystä näkökulmasta tarkasteltuna kysymyksiä, jotka liittyvät unionin tuomioistuimen aiemmin antaman tuomion, nimittäin tuomion A. K. ym., käytännön seurausten tulkitsemiseen. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin nimittäin katsoi, että unionin oikeus on esteenä ”sille, että unionin oikeuden soveltamista koskevat oikeusriidat voivat kuulua sellaisen elimen yksinomaiseen toimivaltaan, joka ei ole kyseisessä 47 artiklassa tarkoitettu riippumaton ja puolueeton tuomioistuin”.[61] Koska, kuten edellä on todettu, nyt käsiteltävä asia kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan palveludirektiivin välityksellä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on oikeutettu kysymään lähinnä: Miten tämä tilanne olisi sitten tarkasti ottaen ratkaistava? Miten tässä nimenomaisessa tilanteessa ja käytännössä voidaan varmistaa unionin oikeuden noudattaminen ja seurata unionin tuomioistuimen aiemmassa tuomiossa viitoitettua suuntaa?

128. Näin ollen, siinä määrin kuin toinen, kolmas ja neljäs kysymys koskevat seikkoja, jotka ovat vireillä ja merkityksellisiä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tulevan ratkaisun kannalta, nämä kysymykset voidaan ottaa tutkittaviksi *tältä osin*. Seuraavien ennakkoratkaisumenettelyn ominaispiirteiden olisi kuitenkin ohjattava näiden kysymysten uudelleenmuotoilua.

129. Ensinnäkin SEUT 267 artiklalla luotu menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita nämä tarvitsevat ratkaistakseen käsiteltävikseen saatetut asiat. Ennakkoratkaisumenettely ei mahdollista neuvoa-antavien lausuntojen esittämistä yleisistä tai hypoteettisista kysymyksistä. Ennakkoratkaisukysymyksiin vastaamisen on pikemminkin oltava *tarpeen*, jotta oikeusriidassa voidaan antaa todellinen ratkaisu, ja kansallisen tuomioistuimen on *voitava ottaa vastaukset huomioon* pääasian oikeudenkäynnissä.[62]

130. Tästä seuraa loogisesti, että mahdolliset vastaukset, joita unionin tuomioistuin voi antaa, rajoittuvat siihen, mitä kansallinen tuomioistuin mahdollisesti tekee siinä vireillä olevassa asiassa. Ne eivät voi koskea sitä, mitä muiden tuomioistuinten tai elinten olisi tehtävä tulevaisuudessa. Tämä estää ohjeiden antamisen *muiden tuomioistuinten* mahdollisista *tulevista* toimista tai menettelytavoista.

131. Toiseksi ohjeet, joita unionin tuomioistuin voi antaa ennakkoratkaisussa, rajoittuvat tiukasti *unionin oikeuden tulkintaan*, eivätkä voi koskea kansallisen oikeuden tulkintaa. Unionin tuomioistuimen asia ei ole tulkita kansallista oikeutta eikä a fortiori toimia sovittelijana kansallisella tasolla esille tulevien kansallisen oikeuden eri tulkintojen välillä. Unionin tuomioistuimen tehtävä ei etenkään ole esittää, mikä kansallisten menettelysääntöjen vastakkaisista tulkinnoista on oikea ja mitä kansallisen lainsäädännön mukaista täsmällistä sääntöä tai reittiä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi käytettävä varmistaakseen unionin oikeuden noudattamisen.

132. Nämä rajoitukset mielessä pitäen katson, että toinen, kolmas ja neljäs kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi. Näitä kysymyksiä on kuitenkin tarkasteltava paljon abstraktimmin ja ainoastaan siltä osin kuin ne koskevat pelkästään unionin oikeutta, kuten seuraavaksi pyrin tekemään.

[61] Tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 171 kohta).

[62] Ks. tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 44 ja 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) tai määräys 3.9.2020, S.A.D. Maler ja Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523, 42 ja 44 kohta).

3. Kansallisten tuomioistuinten toimivalta unionin oikeuden noudattamisen varmistamisessa

133. Toisella, kolmannella ja neljännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko sillä unionin oikeuden noudattamisen varmistamiseksi unionin oikeuden nojalla toimivalta jättää huomiotta: i) tuomioistuinten toimivallanjakoa koskeva kansallinen lainsäädäntö (toinen kysymys); ii) ylemmänasteisen tuomioistuimen kansallisesta lainsäädännöstä esittämä (tavallisesti sitova) tulkinta (kolmas kysymys) ja iii) oikeusministerin/valtakunnansyyttäjän tekemä valitus tai esittämät huomautukset (neljäs kysymys).

134. Ensimmäisen ja toisen kohdan osalta on itse asiassa jo olemassa runsaasti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Ensinnäkin unionin tuomioistuin on todennut, että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen mukaisesti kansallinen tuomioistuin on velvollinen soveltamaan unionin oikeutta kokonaisuudessaan ja suojaamaan siinä yksityisille perustettuja oikeuksia. Sen on näin ollen jätettävä soveltamatta kaikkia sellaisia *kansallisia oikeussääntöjä*, jotka mahdollisesti ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, riippumatta siitä, onko ne otettu käyttöön ennen unionin oikeuden säännöstä tai määräystä vai sen jälkeen. Toisin sanoen unionin oikeuden luonteesta johtuvien vaatimusten kanssa ovat yhteensopimattomia kaikki sellaiset kansallisen oikeusjärjestyksen oikeussäännöt tai lainsäädännölliset, hallinnolliset taikka tuomioistuinten käytännöt, jotka heikentäisivät unionin oikeuden tehokkuutta estämällä sen, että unionin oikeuden soveltamiseen toimivaltainen tuomioistuin voi jo unionin oikeuden soveltamisajankohtana tehdä kaiken tarpeellisen sellaisten kansallisten säännösten syrjäyttämiseksi, jotka mahdollisesti estävät unionin normien täyden tehokkuuden.[63] Varmistaakseen unionin oikeuden noudattamisen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi joko tulkita kansallisia oikeussääntöjä unionin oikeuden mukaisesti tai tarvittaessa jättää soveltamatta kansallisia säännöksiä, jotka estävät sitä varmistamasta unionin oikeuden noudattamisen.[64]

135. Toiseksi, kun kyse on ylemmänasteisten tuomioistuinten oikeudellisista näkemyksistä tai tuomioista, vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan myös, että kansallisen tuomioistuimen on tapauksen niin vaatiessa sivuutettava ylemmän tuomioistuimen arvioinnit, jos se katsoo, että kyseiset arvioinnit eivät ole unionin oikeuden mukaisia.[65] Logiikka ja seuraus ovat tavallaan samat molemmissa skenaarioissa: jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, tai mikä tahansa tuomioistuin,[66] ei voi varmistaa unionin oikeuden täysimääräistä noudattamista, molemmat mahdollisen yhteensopimattomuuden perusteet – johtuupa se sitten lainsäädännössä tai yksittäisestä tuomioistuinratkaisusta – voidaan sivuuttaa tietenkin sillä edellytyksellä, että lainsäädännöstä ja tuomioistuinratkaisusta poikkeaminen perustellaan ja selitetään asianmukaisesti.[67]

[63] Ks. esim. tuomio 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, 21 ja 22 kohta); tuomio 19.6.1990, Factortame ym. (C-213/89, EU:C:1990:257, 20 kohta) ja tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli (C-188/10 and C-189/10, EU:C:2010:363, 44 kohta).

[64] Ks. tuomio 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, 50 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen).

[65] Ks. esim. tuomio 5.10.2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, 30 kohta) ja tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 69 kohta).

[66] Unionin tuomioistuin on toistuvasti muistuttanut, että kansallisella tuomioistuimella on luonnollisesti oikeus todeta kansallisen lainsäädännön yhteensopimattomuus unionin oikeuden kanssa ja tehdä tästä toteamuksesta asianmukaiset päätelmät myös ilman, että sen on tarpeen esittää SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö – ks. tuomio 19.1.2010, Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, 53–55 kohta); tuomio 5.10.2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, 28 kohta) ja määräys 3.9.2020, Vikingo Fővállalkozó (C-610/19, EU:C:2020:673, 75 kohta).

[67] Ks. lähemmin ratkaisuehdotukseni Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție ym. (C-357/19 ja C-547/19, EU:C:2021:170, 235–243 kohta).

136. Molemmat edellä esitetyt oikeuskäytäntölinjat ovat kehittyneet sellaisten asioiden yhteydessä, jossa oli kyse yksittäisen oikeussäännön tai tuomioistuinratkaisun yhteensopimattomuudesta, eikä tällaisilla asioilla välttämättä ollut laajempia rakenteellisia seurauksia. Samaa lähestymistapaa voidaan kuitenkin kiistatta soveltaa, ehkä jopa a fortiori, rakenteellisiin kysymyksiin, kuten sellaisiin, jotka liittyvät lainsäädäntöön, jossa annetaan toimivaltaa elimille, jotka eivät ole rakenteellisesti riippumattomia. Unionin tuomioistuimen uusin oikeuskäytäntö vahvistaa tämän – todellakin täysin loogisen – laajennuksen.

137. Ensinnäkin tuomiossaan A. K. ym. unionin tuomioistuin totesi, että perusoikeuskirjan 47 artikla on esteenä sille, että unionin oikeuden soveltamista koskevat oikeusriidat voivat kuulua sellaisen elimen yksinomaiseen toimivaltaan, joka ei ole riippumaton ja puolueeton tuomioistuin, eli kyseisessä asiassa Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegon, jollei kansallisen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu. Unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate edellyttääkin, että kansalliset tuomioistuimet jättävät soveltamatta kansallisen oikeuden säännöstä, jolla toimivalta ratkaista pääasiat on annettu ainoastaan mainitulle elimelle, joten pääasiat voi tutkia tuomioistuin, joka täyttää edellä mainitut riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimukset ja jolla olisi toimivalta kyseessä olevalla alalla, jos mainittu säännös ei olisi sille esteenä. [68]

138. Toiseksi viimeksi tuomiossa A.B. ym. [69] unionin tuomioistuimelle käsiteltävänä oli kysymys kansalliseen oikeuteen tehtyjen muutosten, joilla ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta vietiin toimivalta, yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa. Siinä unionin tuomioistuin katsoi, että jos ilmenee, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on rikottu, unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatetta on tulkittava siten, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on sen perusteella jätettävä soveltamatta kyseisiä muutoksia riippumatta siitä, ovatko ne lain vai perustuslain tasoisia, ja näin ollen käytettävä edelleen sille aikaisemmin kuulunutta toimivaltaa tutkia sen käsiteltäväksi ennen kyseisten muutosten tekemistä saatetut asiat. [70]

139. Edellä esitetystä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä siten todellakin seuraisi, kuten Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegoa koskevat viimeaikaisimmat tuomiot vahvistavat, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen mukaisesti jätettävä soveltamatta kansallista oikeutta, myös Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegon oikeuskäytäntöä, ja sovellettava sen sijaan tuomioistuinten toimivaltaa koskevaa aiempaa kansallista oikeutta. Vaikka sekä asiassa A. K. ym. että asiassa A.B. ym. ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ollut alemmanasteinen tuomioistuin, [71] tämä ero ei ole mielestäni merkityksellinen. Tuomio A. K. ym. on yhtä lailla merkityksellinen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle nyt käsiteltävässä asiassa.

140. Yhteenvetona on todettava, että unionin oikeudessa annetaan selvästi kansalliselle tuomioistuimelle – edellä esitetyin edellytyksin – toimivalta jättää soveltamatta kansallista lainsäädäntöä tai sivuuttaa ylemmänasteisen tuomioistuimen oikeudellinen näkemys, jos tämä on ainoa tapa varmistaa unionin oikeuden noudattaminen.

[68] Tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 171 kohta).

[69] Tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153).

[70] Ibid., 142 ja 150 kohta.

[71] Ensiksi mainitussa asiassa Naczelny Sąd Administracyjny (ylin hallintotuomioistuin, Puola) ja viimeksi mainitussa asiassa Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (ylimmän tuomioistuimen työ- ja sosiaalivakuutusasioiden jaosto, Puola).

141. Uutta aiempaan verrattuna on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen neljännessä kysymyksessään esille tuoma kolmas seikka, jossa se vaikuttaa tiedustelevan, voisiko se yksinkertaisesti jättää käsittelemättä siinä vireillä olevan valituksen. Tämän ehdotuksen vaikuttimena on käsittääkseni tietyn oikeudellisen tyhjiön luominen. Jos ei ole päätöstä, siitä ei nimittäin voida myöskään valittaa. Siten ei ole mitään sellaista, joka voisi mahdollisesti edetä tuomioistuimeen, joka *ei* ole riippumaton.

142. Tämän ajatuksen – joka muistuttaa Puolan hallituksen tosiseikoista esittämää – houkuttavasta, radikaalista yksinkertaisuudesta huolimatta on pakko ehdottaa, että tähän kysymykseen vastataan kieltävästi. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa (ja SEU 19 artiklan 1 kohdassa) turvataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Vaikka ”seuraava taso” oikeuslaitoksen hierarkiassa ei enää täyttäisikään näitä vaatimuksia, kyseistä määräystä voidaan tuskin tulkita siten, että sillä on alemmalla tasolla heijastusvaikutus, joka estää tuomioistuinta antamasta lainkaan ratkaisua.

143. Syy tähän on nähdäkseni hyvin yksinkertainen mutta erittäin painava: denegatio iustitiae -kielto. Ranskan siviililain 4 §:n käyttöönotosta lähtien ”tuomari, joka kieltäytyy ratkaisemasta asiaa sillä perusteella, ettei siitä säädetä laissa tai lainsäädäntö on epäselvä tai puutteellinen, voidaan asettaa syytteeseen oikeuden epäämisestä”.[72]

144. Vaikka tämä kielto otettiin alun perin käyttöön siviilioikeudessa eikä sen ole tietääkseni koskaan julistettu olevan osa unionin oikeutta, se on tuomioistuimen nykyaikaisen tehtävän niin perustavanlaatuinen näkökohta, ettei edes unionin oikeuden ensisijaisuus voi muuttaa sitä. Ei voi olla niin, että tuomioistuin yksinkertaisesti pysyy tietoisesti passiivisena ja kieltäytyy antamasta ratkaisua paitsi siksi, että lainsäädäntö on puutteellinen, myös siksi, että ylemmänasteisen tuomioistuimen toiminnassa on ilmeisesti puutteita. Järjestelmä antaa sen sijaan jo tuomioistuimelle mahdollisuuden ilmaista eriävän näkemyksensä, koska tuomioistuin voi ratkaista asian ja tarvittaessa jättää soveltamatta kansallista lainsäädäntöä tai ylemmänasteisten tuomioistuinten ohjeita – joskin aina asianmukaisesti perustellussa ratkaisussa.

145. Tätä pitemmälle unionin tuomioistuin ei mielestäni voi mennä antaessaan (ainakin) joitain hyödyllisiä ohjeita ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle pysyen samalla edellä esitetyissä ennakkoratkaisumenettelyn asettamissa rajoissa.[73] Toistan, että unionin tuomioistuimen tehtävä on tulkita unionin oikeutta eikä kansallista oikeutta. Lisäksi, vaikka tutkitaankin tiettyjen kansallisten oikeussääntöjen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa käytännössä, tämä arviointi on myös perinteisesti rajoittunut kielteisten toteamusten esittämiseen yhteensopimattomuudesta, eikä siinä ole koskaan esitetty myönteisiä toteamuksia siitä, miten yhteensopivuus on täsmällisesti varmistettava. Viimeksi mainittu kuuluu nimittäin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tai kyseessä olevan jäsenvaltion muiden toimivaltaisten viranomaisten yksinomaiseen toimivaltaan.

146. Myönnän, ettei tällainen toimivaltajako ennakkoratkaisumenettelyssä ole välttämättä ihanteellinen, kun käsitellään jäsenvaltiossa syntyneitä pohjimmiltaan sairaalloisia tilanteita, joissa oikeudellista osallistumista ja reilua peliä koskevat tavalliset säännöt vaikuttavat olevan romahtamaisillaan. Realistisesti tarkasteltuna ennakkoratkaisumenettelyllä on kuitenkin tietyt luontaiset rajat sen suhteen, missä määrin sillä on mahdollista ratkaista institutionaalisia pattitilanteita näin erityisessä asiayhteydessä, jossa yksi tai useampi toimija kieltäytyy

[72] Näin jo Portalis, J.E.M., ”Discours préliminaire sur le projet de Code Civil présenté le 1er pluviôse an IX” (s. 12) teoksessa Portalis, J.E.M., *Discours et rapports sur le Code civil*, Caen, Fontes & Paginae, 2010, s. 70.

[73] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 128–131 kohta.

noudattamasta unionin tuomioistuimen ohjeita. Tällaisissa tapauksissa kolmannen osapuolen väliintulo ja unionin tuomioistuimen tuomioiden noudattamiseen kohdistuva ulkoinen valvonta, kuten se, josta määrätään SEUT 258–SEUT 260 artiklassa, muodostavat edelleen tarkoituksenmukaisemman, elleivät jopa ainoan, oikeussuojakeinon.

V Ratkaisuehdotus

147. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawien esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

– Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY III lukua sovelletaan asianajajia vastaan aloitettuihin kurinpitomenettelyihin, jotka kuuluvat asianajotoiminnan harjoittamista sääntelevään lupajärjestelmään ja joiden tulos voi vaikuttaa näiden asianajajien mahdollisuuteen tarjota oikeudellisia palveluja palveludirektiivin nojalla. Tästä seuraa, että tällaisiin menettelyihin sovelletaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja tapauksen mukaan SEU 19 artiklan 1 kohtaa.

– Unionin oikeuden ensisijaisuuden perusteella:

  – Kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta kansallisen oikeuden säännöksiä, joilla toimivalta ratkaista pääasiat on annettu ainoastaan tuomioistuimelle, joka ei ole riippumaton ja puolueeton tuomioistuin, joten pääasiat voi tutkia tuomioistuin, joka täyttää riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimukset ja jolla olisi toimivalta, jos mainitut säännökset eivät olisi sille esteenä.

  – Kansallisen tuomioistuimen on tapauksen niin vaatiessa sivuutettava ylemmän tuomioistuimen arvioinnit, jos se katsoo, että kyseiset arvioinnit eivät ole unionin oikeuden mukaisia, myös tilanteissa, joissa yhteensopimattomuus johtuu siitä, ettei kyseinen ylempi tuomioistuin ole riippumaton eikä puolueeton.