Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 17. juunil 2021 [1]

Kohtuasi C-55/20

Ministerstwo Sprawiedliwości
menetlusse astujad:
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokurator Krajowy,
Rzecznik Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Varssavi advokatuuri distsiplinaarkohus, Poola))

Eelotsusetaotlus – Õigusnõu andmise vabadus – Advokaadi suhtes algatatud distsiplinaarmenetlus – Direktiivide 2006/123/EÜ ja 98/5/EÜ vastavad kohaldamisalad – Direktiivi 2006/123/EÜ kohaldatavus distsiplinaarmenetluste suhtes – Autoriseerimisskeemid – Mõiste „kohus“ – Kohaliku advokatuuri distsiplinaarkohus, mis koosneb mittekutselistest kohtunikest – Põhiõiguste harta artikkel 47 ja ELL artikli 19 lõige 1 – Alama astme kohtute pädevus juhul, kui riigisisene kõrgema astme kohus ei ole sõltumatu

I. Sissejuhatus

1. Juulis 2017 palus Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego (riiklik prokurör – peaprokuröri esimene asetäitja; edaspidi „Poola riigiprokuratuur“), et Rzecznik Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Varssavi advokatuuri distsiplinaarvolinik, Poola; edaspidi „distsiplinaarvolinik“) algataks distsiplinaarmenetluse Euroopa Ülemkogu endise eesistuja Donald Tuski advokaadi suhtes. Poola riigiprokuratuuri arvates kujutasid selle advokaadi väljaütlemised, milles ta avalikult kommenteeris võimalust, et tema kliendile esitatakse süüdistus kuriteo toimepanekus, endast õigusvastaseid ähvardusi ja distsiplinaarsüütegu. Kahel korral keeldus distsiplinaarvolinik sellist menetlust algatamast või otsustas menetluse lõpetada. Kahel korral tühistas Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Varssavi advokatuuri distsiplinaarkohus, Poola) need otsused pärast seda, kui Poola riigiprokuratuur või justiitsminister oli esitanud kaebuse, ja saatis asja tagasi distsiplinaarvolinikule.

2. Käesolev eelotsusetaotlus on esitatud nende menetluste kolmandas „voorus“, mille käigus vaatab distsiplinaarkohus uuesti läbi distsiplinaarvoliniku otsust lõpetada taas distsiplinaaruurimine selle advokaadi vastu pärast seda, kui Poola riigiprokuratuur ja justiitsminister esitasid uuesti kaebuse. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tahab teada, kas tema poolelioleva distsiplinaarmenetluse suhtes on kohaldatavad direktiiv 2006/123/EÜ [2] (edaspidi

[1] Algkeel: inglise.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36).

„teenuste direktiiv“) ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikkel 47. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva asja põhisisu näib aga seisnevat muus: millised konkreetsed menetluslikud tagajärjed peab eelotsusetaotluse esitanud kohus järeldama Euroopa Kohtu otsusest A.K. jt,[3] kui pidada silmas, et tema otsuse peale võidakse hiljem edasi kaevata Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegole (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium)? Kuidas saab see kohus konkreetselt ja praktiliselt tagada liidu õiguse järgimise?

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Teenuste direktiiv

3. Teenuste direktiivi põhjenduses 33 on märgitud: „Teenused, mida käesolev direktiiv hõlmab, on seotud paljude erinevate pidevalt muutuvate tegevustega […]. Samuti on hõlmatud teenused, mida osutatakse nii ettevõtjatele kui tarbijatele, näiteks juriidiline ja fiskaalnõustamine […]“.

4. Põhjenduses 39 on märgitud: „„Autoriseerimisskeemi“ mõiste peaks hõlmama muu hulgas autoriseeringute, litsentside, heakskiidu või kontsessioonide andmisega seotud haldustoiminguid ning samuti kohustust registreerida end tegevuse teostamiseks kutseala esindajana, olla kantud mõnda registrisse, nimistusse või andmebaasi, olla ametlikult kinnitatud mõne organi juurde või omandada asjaomase kutseala esindajaks olemist tõendav kaart. […]“.

5. Teenuste direktiivi artikli 1 lõikes 5 on sätestatud:

„Käesolev direktiiv ei mõjuta liikmesriikide kriminaalõigust. Siiski ei või liikmesriigid piirata teenuste osutamise vabadust kriminaalõiguse neid sätteid kohaldades, mis konkreetselt mõjutavad teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemist, hoidudes kõrvale käesoleva direktiiviga kehtestatud eeskirjadest.“

6. Teenuste direktiivi artiklis 4 on määratletud mitu mõistet selle direktiivi tähenduses. Artikli 4 punktis 6 on mõiste „autoriseerimisskeem“ määratletud kui „igasugune menetlus, mille alusel teenuseosutaja või teenuse kasutaja on kohustatud astuma samme, et saada pädevalt asutuselt teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemist käsitlev ametlik otsus või vaikimisi tehtud otsus“.

7. Teenuste direktiivi artikli 9 lõikes 3, mis kuulub III peatükis „Teenuseosutajate asutamisvabadus“ sisalduvasse 1. jakku „Autoriseerimine“, on sätestatud, et seda jagu ei kohaldata autoriseerimisskeemide nende aspektide suhtes, mis on otseselt või kaudselt hõlmatud muude ühenduse õigusaktidega.

8. Teenuste direktiivi artikkel 10 „Autoriseeringu andmise tingimused“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Autoriseerimisskeemid põhinevad kriteeriumidel, mis välistavad pädevate asutuste hindamisõiguse meelevaldse kasutamise.

[3] 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A.K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982).

2. Lõikes 1 osutatud kriteeriumid peavad olema:

a) mittediskrimineerivad;

b) põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;

c) proportsionaalsed selle avaliku huvi eesmärgiga;

d) selged ja ühemõttelised;

e) objektiivsed;

f) eelnevalt avalikustatud;

g) läbipaistvad ja kättesaadavad.

[…]

6. Pädeva asutuse mis tahes otsust, välja arvatud autoriseeringu andmist, sealhulgas keeldumisotsust või autoriseeringu kehtetuks tunnistamist tuleb täielikult põhjendada ning seda peab olema võimalik kohtutes või muudes õiguskaitseorganites vaidlustada.

[…]“.

B. Liikmesriigi õigus

1. Üldsätted advokatuuri kohta

9. 26. mai 1982. aasta advokatuuriseaduse (ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze; edaspidi „advokatuuriseadus“) artiklis 9 on sätestatud:

„1. Advokatuuri organid on: üleriigiline advokatuuri üldkogu, advokatuuri ülemkogu, kõrgem distsiplinaarkohus, advokatuuri distsiplinaarvolinik ja kõrgem revisjonikomisjon.

2. Advokatuuri organite liikmed võivad olla ainult advokaadid.“

10. Advokatuuriseaduse artiklis 11 on sätestatud:

„1. Advokatuuri organid ning liikmesadvokatuuride organid ja advokaatide kojad valitakse salajase hääletuse teel, kusjuures kandidaatide arv ei ole piiratud.

2. Advokatuuri organite ning liikmesadvokatuuride organite ja advokaatide kodade ametiaeg on neli aastat, kuid nad on kohustatud tegutsema kuni uute valitud organite moodustamiseni.

[…]

4. Lõikes 1 viidatud organite liikmeid võib enne nende ametiaja lõppu tagasi kutsuda neid valinud organ.

[…]“.

11. Advokatuuriseaduse artiklis 58 on sätestatud:

„Advokatuuri ülemkogu pädevusse kuuluvad järgmised küsimused:

[…]

13) liikmesadvokatuuride organite ja advokaatide kodade organite liikmete, välja arvatud distsiplinaarkohtute liikmete ametiülesannete täitmise õiguse peatamine oluliste kohustuste rikkumise tõttu ning selle tühistamise taotlemine pädevatelt organitelt;

[…]“.

2. Distsiplinaarsüütegusid käsitlevad sätted

12. Advokatuuriseaduse artiklis 80 on sätestatud:

„Advokaadid ja advokaadikandidaadid kannavad distsiplinaarvastutust käitumise eest, mis on vastuolus õigusnormide, eetikapõhimõtete või kutsealase väärikusega, või ametikohustuste rikkumise eest […]“.

13. Advokatuuriseaduse artikli 81 lõikes 1 on sätestatud:

„Distsiplinaarkaristused on järgmised:

1) hoiatus;

2) noomitus;

3) trahv;

4) kutsetegevuse õiguse peatamine tähtajaks kolm kuud kuni viis aastat;

[…]

6) advokatuurist väljaarvamine.“

14. Advokatuuriseaduse artikli 82 lõikes 2 on sätestatud:

„Advokatuurist väljaarvamisega kaasneb väljaarvamine advokaatide registrist ja ilmajätmine õigusest taotleda taasregistreerimist selles registris 10 aasta jooksul alates kuupäevast, mil advokatuurist väljaarvamise otsus jõustub.“

3. Sätted õigusemõistmise kohta advokatuuride distsiplinaarkohtutes

15. Advokatuuriseaduse artikli 40 punktis 2 on sätestatud:

„Advokatuuri üldkogu […] valib esimehe, distsiplinaarkohtu eesistuja, distsiplinaarvoliniku, revisjonikomisjoni esimehe ning ringkondliku advokatuuri nõukogu, distsiplinaarkohtu ja revisjonikomisjoni liikmed ja asendusliikmed.“

16. Advokatuuriseaduse artiklis 91 on sätestatud:

„1. Distsiplinaarasjades mõistab õigust:

1) liikmesadvokatuuri distsiplinaarkohus;

2) kõrgem distsiplinaarkohus.

2. Liikmesadvokatuuri distsiplinaarkohus menetleb kõiki juhtumeid esimese astme kohtuna, välja arvatud artikli 85 lõikes 3 nimetatud juhtudel ja edasikaebustes, mis on esitatud distsiplinaarvoliniku otsuse peale jätta distsiplinaarmenetlus algatamata või distsiplinaarmenetlus lõpetada.“

3. Kõrgem distsiplinaarkohus menetleb:

„1) teise astme kohtuna juhtumeid, mida on esimeses astmes menetlenud liikmesadvokatuuri distsiplinaarkohus;

2) esimese astme kohtuna advokatuuri ülemkogu ja ringkondlike advokatuuride nõukogude liikmete distsiplinaarasju;

3) muid juhtumeid, nagu käesolevas seaduses ette nähtud.

[…]“.

17. Advokatuuriseaduse artikli 89 lõikes 1 on sätestatud:

„Distsiplinaarkohus on oma otsustes sõltumatu.“

4. Liikmesadvokatuuride kohtute menetlust käsitlevad sätted

18. Advokatuuriseaduse artikli 88a lõikes 4 on sätestatud:

„Menetlusosalistel ja justiitsministril on õigus esitada apellatsioonkaebus distsiplinaarmenetluse lõpetamise otsuste peale 14 päeva jooksul alates sellest, kui on kätte toimetatud selle otsuse ärakiri koos põhjendustega ja juhistega kaebuse esitamise tähtaja ja viisi kohta.“

19. Advokatuuriseaduse artiklis 91c on sätestatud:

„Kassatsioonkaebuse võib kõrgeimale kohtule esitada Wyższy Sąd Dyscyplinarny (kõrgem distsiplinaarkohus, Poola) kaudu 30 päeva jooksul alates sellest, kui on kätte toimetatud otsus koos põhjendustega.“

20. Advokatuuriseaduse artiklis 95n on sätestatud:

„Käesoleva seadusega reguleerimata juhtudel kohaldatakse distsiplinaarmenetluste suhtes *mutatis mutandis* järgmisi õigusnorme:

1) kriminaalmenetluse seadustik;

2) karistusseadustiku I–III peatükk.“

21. Kriminaalmenetluse seadustiku (Kodeks postępowania karnego) artikli 100 §-s 8 on sätestatud:

„Pärast otsuse ja kohtumääruse väljakuulutamist antakse menetlusosalistele teada nende õigusest edasi kaevata ning edasikaebamise tähtajast ja viisist või sellest, et otsus või määrus edasikaebamisele ei kuulu.“

22. Kriminaalmenetluse seadustiku artikli 521 lõikes 1 on sätestatud:

„Peaprokurör ja samuti ombudsman võivad esitada kassatsioonkaebuse menetluse lõpetanud kohtu lõpliku otsuse peale.“

III. Faktilised asjaolud, riigisisene menetlus ja eelotsuse küsimused

23. Poola riigiprokuratuur palus 20. juulil 2017 distsiplinaarvolinikul algatada distsiplinaarmenetluse Euroopa Ülemkogu endise eesistuja Donald Tuski advokaadi R. G. suhtes. Poola riigiprokuratuuri arvates oli R. G. ületanud advokaadi sõnavabaduse piire, kui ta 10. ja 11. oktoobril 2016 avalikult kommenteeris võimalust, et tema kliendile esitatakse süüdistus kuriteo toimepanekus. Poola riigiprokuratuuri vaatenurgast sai R. G. avaldusi tõlgendada kui õigusvastaseid ähvardusi ja distsiplinaarsüütegu.

24. 7. novembril 2017 keeldus distsiplinaarvolinik distsiplinaarjuurdlust algatamast. Selle otsuse tühistas 23. mail 2018 Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Varssavi advokatuuri distsiplinaarkohus, Poola), kuhu Poola riigiprokuratuur oli pöördunud kaebusega. Asi saadeti tagasi distsiplinaarvolinikule.

25. Eespool nimetatud faktilistel asjaoludel algatas distsiplinaarvolinik 18. juunil 2018 R. G. suhtes distsiplinaarjuurdluse. Olles leidnud, et R. G. tegevus ei kujutanud endast distsiplinaarsüütegu, otsustas distsiplinaarvolinik 28. novembril 2018 juurdluse lõpetada. Distsiplinaarkohus tühistas selle otsuse 13. juunil 2019 pärast seda, kui Poola riigiprokuratuur ja justiitsminister olid selle edasi kaevanud. Asi saadeti teist korda tagasi distsiplinaarvolinikule uuesti läbivaatamiseks.

26. Distsiplinaarvolinik lõpetas 8. augustil 2019 veel kord distsiplinaarjuurdluse R. G. suhtes. Nii Poola riigiprokuratuur kui ka justiitsminister kaebasid selle otsuse edasi. Seega näib, et see asi on distsiplinaarkohtu menetluses praegu kolmandat korda.

27. Nendel faktilistel ja õiguslikel asjaoludel otsustas Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Varssavi advokatuuri distsiplinaarkohus, Poola) menetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes:

„1. Kas menetlustes, mis käsitlevad advokaatide ja selliste välismaiste juristide distsiplinaarvastutust, kes on kantud advokaatide nimekirja, ja mille raames saab advokaadile eelkõige määrata rahalise karistuse, peatada tema ametialase tegevuse või ta advokatuurist välja heita ning välismaisele juristile saab eelkõige määrata rahalise karistuse, peatada tema õiguse osutada õigusabi Poola Vabariigis või keelata tal õigusabi osutamine Poola Vabariigis, kohaldatakse [teenuste direktiivi] III peatükki, sh teenuste direktiivi artikli 10 lõiget 6? Kui vastus sellele küsimusele on jaatav, siis kas ülaltoodud menetluses, mida viivad läbi advokatuuride kohtud asjades, milles nende kohtute otsuseid ei saa mingil viisil edasi kaevada liikmesriigi kohtutele või milles selliseid otsuseid saab edasi kaevata ainult erandkorras ehk esitada kaebuse Sąd Najwyższyle (Poola kõrgeim kohus), kohaldatakse [harta] sätteid, sh selle artiklit 47, ka asjades, milles kõik asjasse puutuvad asjaolud ilmnevad ühes liikmesriigis?

2. Kas asjas, milles esimeses küsimuses viidatud menetluses kuulub advokatuuri distsiplinaarkohtu otsuse või määruse peale või sellise kaebuse rahuldamata jätmise määruse peale esitatud kaebuste kehtivate liikmesriigi õigusnormide kohaselt läbivaatamine sellise organi pädevusse, mis selle kohtu hinnangul ei ole Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) 5. detsembri 2019. aasta otsuses (kohtuasi III PO 7/18) väljendatud seisukoha kohaselt sõltumatu ja erapooletu kohus harta artikli 47 tähenduses, tuleb kohaldamata jätta liikmesriigi õigusnormid, millega on sätestatud sellise organi pädevus, ja advokatuuri distsiplinaarkohtu kohustus on edastada sellised kaebused läbivaatamiseks kohtuorganile, mis oleks pädev, kui ülaltoodud õigusnormid seda ei takistaks?

3. Kas asjas, milles esimeses küsimuses viidatud menetluses ei saa selle kohtu hinnangul ei Prokurator Generalny (peaprokurör) ega Rzecznik Praw Obywatelskich (kodanikuõiguste ombudsman) esitada advokatuuri distsiplinaarkohtu otsuse või määruse peale kaebust ja kus see hinnang on samas

   a) vastuolus seisukohaga, mida väljendas 27. novembri 2019. aasta otsuses (kohtuasi II DSI 67/18) Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium), mille koosseisu kuulusid seitse kohtunikku, ehk organ, mis on liikmesriigi kehtivate õigusnormide kohaselt pädev läbi vaatama kassatsioonkaebuse läbivaatamata jätmise määruse peale esitatud kaebust, aga mis selle advokatuuri distsiplinaarkohtu hinnangul ei ole Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) 5. detsembri 2019. aasta otsuses (kohtuasi III PO 7/18) väljendatud seisukoha kohaselt sõltumatu ja erapooletu kohus harta artikli 47 tähenduses,

   b) kuid kooskõlas seisukohaga, mida varem väljendas Izba Karna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu kriminaalkolleegium) ehk organ, mis oleks pädev sellist kaebust läbi vaatama, kui viidatud õigusaktid seda ei takistaks,

   võib advokatuuri distsiplinaarkohus jätta Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium) väljendatud seisukoha tähelepanuta või isegi peaks seda tegema?

4. Kas juhul, kui kolmandas küsimuses viidatud asjas on advokatuuri distsiplinaarkohtule esitatud läbivaatamiseks Ministerstwo Sprawiedliwości (justiitsminister) kaebus, aga samas:

a) üks tegur, mis Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) hinnangul, mis on väljendatud 5. detsembri 2019. aasta otsuses (kohtuasi III PO 7/18), samuti advokatuuri distsiplinaarkohtu hinnangul põhjendab seisukohta, et Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium) ehk organ, millele on viidatud kolmanda eelotsuse küsimuse punktis a, ei ole sõltumatu ja erapooletu kohus harta artikli 47 tähenduses, on täidesaatva võimu, sh just justiitsministri mõju selle kohtu koosseisule;

b) Prokurator Generalny (peaprokurör) – kes Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium) ehk kolmanda eelotsuse küsimuse punktis a viidatud organi väljendatud seisukoha järgi peaks olema pädev esitama kassatsioonkaebust edasikaebamise tulemusel tehtud otsuse peale, aga kellel Izba Karna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu kriminaalkolleegium) ehk kolmanda eelotsuse küsimuse punktis b viidatud organi seisukoha järgi ja advokatuuri distsiplinaarkohtu seisukoha järgi seda pädevust ei ole – ülesandeid täidab seaduse alusel just justiitsminister,

peab advokatuuri distsiplinaarkohus jätma kaebuse läbi vaatamata, kui ainult sel viisil saab tagada menetluse kooskõla harta artikliga 47 ja täpsemalt vältida menetluse käiku sekkumist organi poolt, mis ei ole sõltumatu ja erapooletu kohus selle õigusnormi tähenduses?“

28. Poola riigiprokuratuur, Madalmaade ja Poola valitsus ning Euroopa Komisjon on esitanud oma kirjalikud seisukohad.

29. Distsiplinaarkohus vastas 16. veebruaril 2021 Euroopa Kohtu palvele selgituste saamiseks vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 101.

IV. Hinnang

30. Käesolev ettepanek on üles ehitatud järgmiselt. Kõigepealt analüüsin, kas Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Varssavi advokatuuri distsiplinaarkohus, Poola) on ELTL artikli 267 tähenduses „kohus“ (A). Seejärel käsitlen esimest küsimust, mis puudutab teenuste direktiivi ja harta artikli 47 kohaldatavust advokaatide vastu algatatud distsiplinaarmenetluste suhtes (B), pärast mida asun teise, kolmanda ja neljanda küsimuse juurde, mis puudutavad distsiplinaarkohtu pädevust tagada liidu õiguse järgimine (C).

A. Kas distsiplinaarkohus on ELTL artikli 267 tähenduses kohus?

31. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võtab Euroopa Kohus, hinnates, kas eelotsusetaotluse esitanud organ kujutab endast „kohut“ ELTL artikli 267 tähenduses – küsimus, mis kuulub üksnes liidu õiguse valdkonda –, arvesse järgmisi asjaolusid: organi asutamine seaduse alusel, alalisus, otsuste kohustuslikkus, menetluse võistlevus, õigusnormide kohaldamine selle organi poolt ning tema sõltumatus.[4]

[4] Vt nt 17. septembri 1997. aasta kohtuotsus Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika); 9. oktoobri 2014. aasta kohtuotsus TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punkt 27); 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, punkt 17 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 24. mai 2016. aasta kohtuotsus MT Højgaard ja Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, punkt 23).

32. Distsiplinaarkohus vastab enamikule nendest tingimustest. Nagu distsiplinaarkohus on selgitanud oma eelotsusetaotluses ja ükski menetlusosaline ei ole kahtluse alla seadnud, asutati distsiplinaarkohus advokatuuriseaduse alusel; see on alaline; selle otsused on siduvad ja jõustatavad. Samuti ilmneb, et distsiplinaarkohtul on talle riigisiseste õigusnormidega antud kohustuslik pädevus distsiplinaarvaidluste lahendamisel.

33. Ent kuigi komisjon on seisukohal, et distsiplinaarkohus on seepärast „kohus“ ELTL artikli 267 tähenduses, ei ole Poola riigiprokuratuur ega Poola valitsus selle järeldusega nõus.

34. Poola riigiprokuratuuri sõnul ei ole distsiplinaarkohus kohus, kui pidada silmas, millisesse staadiumisse vaidlusalune distsiplinaarmenetlus jõudnud ja mis on vaidluse ese. Põhimenetluses ei ole Varssavi advokatuuri distsiplinaarvolinik seni esitanud R. G. vastu süüdistust distsiplinaarsüüteo toimepanekus. Menetluse seda osa – mis on ette nähtud kummagi poole argumentide ärakuulamiseks – kui sellist ei ole seni algatatud. Samuti ei pea distsiplinaarkohus, kui ta kontrollib distsiplinaarvoliniku otsust distsiplinaarmenetlus lõpetada, otsustama R. G. õiguse üle tegutseda oma kutsealal vastavalt teenuste direktiivi III peatükile, vaid peab lihtsalt kontrollima, kas otsus, mis takistab R. G. distsiplinaarvastutusele võtmise otsuse tegemist, oli põhjendatud.

35. Poola valitsuse sõnul ei ole distsiplinaarkohus „kohus“ Poola konstitutsiooni artikli 179 tähenduses, kuid peale selle ei saa distsiplinaarkohut pidada ka sõltumatuks ELTL artikli 267 tähenduses. Esiteks valib selle liikmed pikendatavaks nelja-aastaseks ametiajaks asjaomase advokatuuri üldkogu. Seega lahendavad distsiplinaarkohtusse kuuluvad kohtunikud distsiplinaarasju, mis on seotud nende endi kolleegidega, kelle toetuse abil nad valiti ja kelle toetuse abil võib nende ametiaeg pikeneda. Teiseks ei saa distsiplinaarkohtu liikmed mingit tagatist ametiaja suhtes. Organ, kes neid valis, nimelt üldkogu, kuhu kuuluvad kõik asjaomase advokatuuri advokaadid, võib neid enne nende mandaadi lõppemist tagandada. Kolmandaks on kaheldav, et distsiplinaarkohtusse kuuluvad kohtunikud ei ole välisteguritest mõjutatavad. Käesoleval juhul oleks distsiplinaarkohtu eesistuja, olgugi et ta ei ole kolleegiumi liige, menetlusosalistele teatanud, et nad võivad vaidlustada menetluse peatamise eelotsuse taotlemise eesmärgil, samas kui asja lahendav kolleegium asus seisukohale, et eelotsusetaotlust ei saa vaidlustada.

36. Lühidalt ei ole Poola riigiprokuratuur nõus sellega, et distsiplinaarkohtus on pooleli tõepoolest vaidluse lahendamine võistlevas menetluses, Poola valitsus aga on seisukohal, et see organ ei ole *sõltumatu*. Käsitlen neid kahte argumenti kordamööda.

1. Vaidluse lahendamine võistlevas menetluses?

37. Selleks, et oleks tegu kohtuga ELTL artikli 267 tähenduses, peab selle sätte kohaselt olema vaidlus võistlevas menetluses. Ehkki see on osa Dorschi kriteeriumidest,[5] on vahest õiglane tunnistada, et see tingimus ei ole olnud ületamatu – Euroopa Kohus on korduvalt märkinud, et see kriteerium ei ole absoluutne.[6]

[5] 17. septembri 1997. aasta kohtuotsus Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413). Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 31.

[6] Vt nt 17. septembri 1997. aasta kohtuotsus Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, punkt 31) ning 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus D. ja A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punkt 88).

38. Samuti võib liikmesriigi kohus saata Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse vaid juhul, kui tegu on selles kohtus *pooleli* oleva vaidlusega, ja see kohus peab tegema selles menetluses kohtuotsuse jõuga lahendi.[7] Nendes piirides on siiski vaid riigisisese kohtu otsustada, millises menetlusstaadiumis on tal vaja esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimus.[8] Euroopa Kohus nõuab vaid seda, et vaidlus oleks eelotsusetaotluse esitamise ajal pooleli.[9]

39. Käesolevas asjas väidab Poola riigiprokuratuur, et distsiplinaarkohtu menetlus ei ole võistlev, sest „vaidlus" puudutab (distsiplinaarvoliniku) otsust *mitte* jätkata distsiplinaarmenetlust (erinevalt otsusest, millega niisugune menetlus algatataks või millega määrataks tegelik distsiplinaarkaristus). Nii näib väidetavat, et menetlusstaadium on varasem, milles otsest vaidlust R. G. ja pädevate distsiplinaarorganite vahel ei ole veel toimunud. Seega ei ole tegelikku vaidlust pooleli.

40. Ma ei nõustu.

41. Poola riigiprokuratuur näib olevat ühitanud kaks asja: selle, et *mingite* poolte vahel on võistlev menetlus ja et on vaja väga konkreetset vaidlust kahe *konkreetse* poole vahel. Selle põhjal väidab Poola riigiprokuratuur sisuliselt, et kuna kahe konkreetse poole vahel ei ole distsiplinaarmenetluse raames sisulist „täielikku kohtuasja", ei ole ka tegelikku vaidlust ega seega võistlevat menetlust.

42. Ent selleks, et oleks võistlev menetlus, nõuab eespool viidatud kohtupraktika vaid seda, et mingite poolte vahel oleks tegelik vaidlus õiguse ja selle kohaldamise üle.[10] Seda arvestades on kindlasti tegu niisugust liiki võistleva menetlusega, sest vaidluspooled on ühest küljest distsiplinaarvolinik ning teisest küljest Poola riigiprokuratuur ja justiitsminister ning vaidlus on toodud kolmanda isiku, nimelt distsiplinaarkohtu ette. See, kas R. G. on tehnilises mõttes juba selle vaidluse pool, ja menetlusstaadium, milles tal võivad riigisisese õiguse kohaselt olla täielikud vaidluspoole õigused kui süüdistataval, ei ole selles aspektis, kas tegu on tegeliku võistleva menetlusega, oluline.

43. Sama kehtib ka menetlusstaadiumi kohta: jällegi, mis puudutab vastuvõetavust, ei ole Euroopa Kohtu praktikas piiratud, millises riigisisese menetluse staadiumis täpselt tohib esitada eelotsusetaotluse. On vaja vaid tegelikku vaidlust[11] mingite poolte vahel, mis näib põhikohtuasjas selgelt olemas olevat.

44. Seega ei ole minu arvates kahtlust, et põhikohtuasjas on tegu võistleva menetlusega ELTL artikli 267 tähenduses.

7 Vt nt 27. aprilli 2006. aasta kohtuotsus Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, punkt 13 ja seal viidatud kohtupraktika); 16. juuni 2016. aasta kohtuotsus Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, punkt 24) ja 4. septembri 2019. aasta kohtuotsus Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661, punkt 26).

8 Vt nt 17. juuli 2008. aasta kohtuotsus Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika).

9 Vt nt 13. aprilli 2000. aasta kohtuotsus Lehtonen ja Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punkt 19).

10 Vt samuti 25. juuni 2009. aasta kohtuotsus Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

11 Erinevalt kunstlikult tuletatud juhtumitest – vt 11. märtsi 1980. aasta kohtuotsus Foglia (I) (104/79, EU:C:1980:73) ja 16. detsembri 1981. aasta kohtuotsus Foglia (II) (244/80, EU:C:1981:302). Vt samuti 5. juuli 2016. aasta kohtuotsus Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, eriti punktid 12 ja 26).

2. Sõltumatus

45. Mõistel „sõltumatus“ on kaks tunnust. Esiteks, mis puudutab *välist* sõltumatust, on kohtupraktikas välja kujunenud, et asjaomane organ peab saama täita oma ülesandeid täiesti iseseisvalt, olemata kellegagi hierarhilises või alluvussuhtes ja saamata kelleltki korraldusi või juhiseid, olles seega kaitstud väljastpoolt tuleva sekkumise või surve eest, mis võib kahjustada selle organi liikmete otsustusvabadust ja mõjutada nende otsuseid. [12]

46. Asjaomase organi liikmete ametist tagandamise keeld on kohtunike sõltumatusega lahutamatult seotud tagatis, kuna selle eesmärk on kaitsta isikuid, kelle ülesanne on õigust mõista. [13] Kohtu liikmete ametist tagandamise keelu tagatis eeldab niisiis, et selle organi liikmete tagasikutsumise juhud oleksid kindlaks määratud sõnaselgete erinormidega, mis pakuksid kindlamaid tagatisi kui haldus- ja tööõiguse üldnormides ette nähtud tagatised ebaseadusliku tagasikutsumise korral. [14] Need sõltumatuse tagatised eeldavad selliste normide olemasolu, mis puudutavad muu hulgas organi koosseisu, nimetamist, ametiaega ning ka liikmete hääletamisest hoidumise, taandamise ja tagasikutsumise aluseid ning mis lubavad ümber lükata üksikisiku põhjendatud kahtlusi selles osas, kas nimetatud organ on väljaspool väliste tegurite haardeulatust, ja selles osas, kas nimetatud organ on tema ees olevate huvide suhtes neutraalne. [15]

47. Mõiste „sõltumatus“ teine, *sisemine* aspekt on seotud peamiselt erapooletusega. Selle eesmärk on võrdse distantsi säilitamine menetlusosaliste ja nende vastavate huvide vahel menetluse eset arvestades. See aspekt eeldab, et tagatakse objektiivsus ning kohtuasja lahendi suhtes ei võeta arvesse muud huvi peale õigusnormide range kohaldamise. Õigusemõistmisele loomupärane mõiste „sõltumatus“ tähendab eelkõige seda, et asjaomane organ tegutseb selle otsuse vastu võtnud asutuse suhtes kolmanda isikuna, mille peale kaebus on esitatud. [16]

48. Käesolevas asjas on Poola valitsus sisuliselt esile tõstnud kaks distsiplinaarkohtu koosseisuga seotud asjaolu kui sõltumatuse seisukohast potentsiaalselt problemaatilised: tema liikmete väidetav tagandamatuse puudumine ja see, et see koosneb advokaatidest, kes on advokatuuri liikmed ja tegutsevad teatavas mõttes „ilmikkohtunikena“, mitte kutseliste kohtunikena.

49. Selles osas, mis puudutab kohtu sõltumatuse tähtsust ja seda, et kui organ soovib olla oma nimetust vääriv „kohus“, peab ta vastama kõikidele kohtu sõltumatuse kontseptsiooni *välise ja sisemise* mõõtmega seotud nõuetele, saan ma Poola valitsusega vaid nõustuda. Ent käesolevas asjas, pärast eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitusi, ei näe ma, miks distsiplinaarkohus ei vastaks nendele kriteeriumidele ELTL artikli 267 kohaldamise seisukohast hinnatuna.

[12] Vt hiljutisest kohtupraktikast nt 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153, eriti punktid 117–119).

[13] Vt nt 21. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, punktid 57 ja 58 ning seal viidatud kohtupraktika).

[14] 21. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, punkt 60). Vt selle kohta ka 9. oktoobri 2014. aasta kohtuotsus TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punktid 32 ja 35).

[15] 9. oktoobri 2014. aasta kohtuotsus TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punkt 32).

[16] Vt nt 21. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, punktid 61 ja 62 ning seal viidatud kohtupraktika).

50. Esiteks, alustades distsiplinaarkohtu liikmete väidetavast tagandamatuse puudumisest, on advokatuuriseaduse artikli 11 lõike 4 tekstis tõepoolest ette nähtud, et advokatuuri organite – seega siis ka distsiplinaarkohtu kui nendest organitest ühe – liikmeid võib enne nende ametiaja lõppu ametist tagasi kutsuda neid valinud organ, nimelt advokatuuri üldkogu. [17]

51. Siiski ei paista olevat ühtegi muud seaduse sätet või vähemalt sellist sätet, millele ükski menetlusosaline oleks juhtinud Euroopa Kohtu tähelepanu, mis konkreetselt sisustaks selle, millal, kuidas või miks võib distsiplinaarkohtu liikmeid tagandada. Niisuguste sätete puudumine võib anda tunnistust sellest, et liikmete tagandamise korda ei ole erieeskirjadega kindlaks määratud ja selle asemel kohalduvad haldusõiguse ja tööõiguse üldnormid. Seetõttu ei piirdu selle liikmete tagandamine vaid teatavate erandjuhtudega, nagu nõuab Euroopa Kohtu praktika selleks, et organit saaks nimetada „kohtuks“. [18]

52. Euroopa Kohtu selgituspalve peale aga teatas distsiplinaarkohus, et advokatuuriseaduse artikli 11 lõige 4 on alati olnud toimeta seadusetäht, mida ei ole kunagi rakendatud. Ei ole ühtegi sätet, mis täpsustaks, kuidas ja millal saaks advokatuuri üldkogu distsiplinaarkohtu liikme enne tema mandaadi tähtaja möödumist tagandada. Distsiplinaarkohtu sõnul tuleneb ka advokatuuriseaduse artikli 58 punktist 13, et distsiplinaarkohtusse kuuluvat isikut ei saa enne tema mandaadi lõppemist tagandada. Samamoodi ei sisalda üleriigilise advokatuuri üldkogu kodukord ühtegi sätet, mis puudutaks distsiplinaarkohtu liikme tagandamist. Lõpuks ja igal juhul ei ole Varssavi advokatuur kunagi ühtegi distsiplinaarkohtu liiget tagasi kutsunud.

53. Minu arvates on distsiplinaarkohus piisavalt tõendanud, et advokatuuriseaduse artikli 11 lõikel 4 puudub toime. Seega näib, et distsiplinaarkohtu liikmed on tõepoolest tagandamatud ja seetõttu ei ole selle kohtu väline sõltumatus tema liikmete tagandamatuse seisukohast probleem.

54. Teiseks on samuti väidetud – seekord seoses sisemise sõltumatuse ja erapooletusega –, et distsiplinaarkohus ei ole sõltumatu, sest see koosneb advokaatidest, advokatuuri liikmetest, mitte kutselistest kohtunikest. Sel põhjusel esindab distsiplinaarkohus mitte sõltumatut kolmandat isikut, vaid hoopis isikute koosseisu, keda valitakse ametisse ja kelle ametiaega ka pikendatakse, mistõttu võivad nende kolleegid neid mõjutada.

55. Tõepoolest on mõnikord väljendatud muret seoses menetlustega, iseäranis distsiplinaarmenetlustega, mida viivad läbi isiku kolleegid. Need väited võivad puudutada rida aspekte alates kutsealasisesest kildkondlikkusest kuni tõenäoliste huvide konfliktideni. Skaala ühes otsas on „kutsealast võltssolidaarsust“ puudutavad etteheited iseäranis välismaailma poolt, kus ei olda vahel rahul konkreetse distsiplinaarmenetluse tulemustega, sageli uskudes, et karistused on liialt leebed, või koguni väites, et kutsealase „ringkaitse“ tõttu ei saagi niisugustes süsteemides olla sõltumatut õigusemõistmist. Skaala teises otsas väidetakse mõnikord – sagedamini vahest kutseala enda raames –, et selliselt moodustatud distsiplinaarorgan ei olnud konkreetsel juhul erapooletu, sest esinesid isiklikud sümpaatiad, sidemed või vimm, mille tõttu esines huvi kolleegi karistada.

[17] Osundatud eespool käesoleva ettepaneku punktis 10. Vt samuti Poola advokatuuriseaduse artikli 40 lõige 2 käesoleva ettepaneku punktis 15.

[18] Vt nt 9. oktoobri 2014. aasta kohtuotsus TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punktid 33–36) ja 21. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, punktid 66–68).

56. Kui ja niikaua kui ükski sellistest üldistest väidetest ei ole õiguse tasandil või õiguspraktikas ja õiguse kohaldamisel tõendatud,[19] mis võimaldaks seada küsimärgi alla kohtuorgani sõltumatuse, ei ole niisugused vihjed või oletused minu arvates kuigi asjakohased hinnangu andmisel selle kohta, kas riigisisene organ võib kvalifitseeruda ELTL artikli 267 tähenduses kohtuks või mitte. Nagu olen hiljuti märkinud, eeldab sõltumatuse hindamine ELTL artikli 267 alusel seda, et mõistet „kohus" analüüsitakse struktuurilisel, institutsioonilisel tasandil. Seda analüüsides vaadatakse, milline kohtuorgan kui selline on eelotsusetaotluse esitanud, võttes samal ajal arvesse funktsiooni, mida sellel organil tuleb konkreetses olukorras täita.[20]

57. Ma ei näe, miks ei võiks „mittekutselistest kohtunikest" koosnevaid kohtuorganeid struktuuriliselt käsitada kui kohtuid ELTL artikli 267 tähenduses, muidugi mõista tingimusel, et oma kohtuliku tegevuse raames vastavad nad kõikidele kohtu sõltumatuse nõuetele. Teisisõnu, sõltumatuse nõue on *üks ja sama mis tahes kohtu suhtes*, olenemata sellest, kas see koosneb „kutselistest kohtunikest" või „ilmikkohtunikest" või mõlemast.

58. Võib meenutada, et riigisisese kohtusüsteemi struktuur on üldjuhul iga liikmesriigi enda otsustada.[21] Sellega seoses on mitmes liikmesriigis kindlasti nii, et teatavate kutsealade liikmete distsiplinaarküsimusi arutavad nendesamade kutsealade liikmed, seega „mittekutselised" kohtunikud. Nii kaldub see olema mitme „vabakutse" puhul, nagu arstid, veterinaarid, hambaarstid, arhitektid, proviisorid või käesoleval juhul advokaadid. Sellise institutsioonilise valiku kasulikkus on üsna selge: vajalikud oskusteadmised erialaste nõuete ja distsipliini kohta asjaomases, sageli keerukas valdkonnas.[22]

59. Varem ei ole Euroopa Kohus kõhelnud niisuguste organite eelotsusetaotlustele vastamast, kui on tuvastatud, et ELTL artikli 267 nõuded on täidetud. Mõnes asjas arutas Euroopa Kohus üksikasjalikult asjaomase organi olemuse üle, näiteks kui kõne all oli Madalmaade Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde (üldmeditsiini vaidekomisjon)[23] või Itaalia Consiglio Nazionale Forense (üleriigilise advokatuuri juhatus).[24] Teistel juhtudel vastas Euroopa Kohus esitatud küsimus(t)ele ilma kõigepealt analüüsimata, kas need on esitanud „kohus". Nii oli see näiteks siis, kui eelotsusetaotluse oli esitanud Oberste Berufungs- und Disziplinarkommission für Rechtsanwälte (advokaatide kõrgeim distsiplinaarkomisjon, Austria),[25] hambaarstide kohalik distsiplinaarkolleegium Prantsusmaal[26] või Belgia arhitektide liidu vaidekomisjon.[27] Siiski ei kõhelnud Euroopa Kohus tagasi lükkamast eelotsusetaotlust, kui ta leidis puudujääke seoses selle esitanud organi sõltumatusega.[28]

[19] Üksikasjalikumalt vt minu ettepanek kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România" jt (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, punktid 240–248).

[20] Vt samuti minu ettepanek liidetud kohtuasjades WB jt (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, punktid 52 ja 166).

[21] Vt nt 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 130 ja seal viidatud kohtupraktika).

[22] Võib lisada, et sama kehtib ka kohtunike endi ja justiitsdistsipliini kohta: mitu kohtunikke puudutavaid küsimusi arutavat distsiplinaarkolleegiumi liikmesriikides koosnevad üksnes või peamiselt kohtunikest. Kas juhul, kui järgida Poola valitsuse argumentatsiooni selle (eba)loogilise lõpuni, tähendaks see, et kohtunikke puudutavaid küsimusi arutavad distsiplinaarkolleegiumid ei või koosneda (teistest) kohtunikest, sest niisugused kolleegiumid koosneksid isiku kolleegidest ega oleks seega samuti sõltumatud?

[23] 6. oktoobri 1981. aasta kohtuotsus Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218, punktid 8–17).

[24] 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus Torresi (C-58/13 ja C-59/13, EU:C:2014:2088, punktid 15–30). Vt samuti, ehkki kaudselt, varasem, 30. novembri 1995. aasta kohtuotsus Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411).

[25] 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Koller (C-118/09, EU:C:2010:805) seoses vaidlusega, mis puudutas advokaadi kutsesobivustesti sooritamise loa taotluse rahuldamata jätmist.

[26] 23. oktoobri 2018. aasta kohtumäärus Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes de la Haute-Garonne (C-296/18, ei avaldata, EU:C:2018:857) seoses hambaarsti suhtes algatatud distsiplinaarmenetlusega.

[27] 8. aprilli 1992. aasta kohtuotsus Bauer (C-166/91, EU:C:1992:184) asjas, kus Belgia elanik oli edutult taotlenud oma nime lisamist kohaliku arhitektide ühingu praktikantide nimekirja.

[28] Vt nt 28. novembri 2013. aasta kohtuotsus Devillers (C-167/13, ei avaldata, EU:C:2013:804).

60. Kõige olulisem seoses kõikide nende juhtumitega, mis puudutavad „mittekutselistest kohtunikest“ koosnevaid kohtuorganeid,[29] on põhjus, miks antakse ELTL artikli 267 alusel hinnang sõltumatuse kriteeriumi kohta. See hinnang, mis küll keskendub sellelesamale sõltumatuse kriteeriumile nagu muud liidu õiguse sätted, ei puuduta – erinevalt näiteks harta artiklist 47 – liidu õigusest tulenevate subjektiivsete õiguste rikkumise juhtude tõsitäpset tuvastamist.[30] Selle, ELTL artikli 267 alusel antava hinnangu eesmärk on teha liikmesriikides kindlaks asjaomased institutsioonilised partnerid, kes võivad astuda Euroopa Kohtuga dialoogi, et tagada liidu õiguse ühetaoline tõlgendamine. Just selleks, et tagada liidu õiguskorra nõuetekohane toimimine, peaks Euroopa Kohtul olema võimalus teha otsuseid riigisisestes menetlustes tekkinud liidu õiguse tõlgendamise ja kehtivuse küsimustes, mis võivad mõjutada liidu õigusega antud õiguste teostamist.[31]

61. Nendel asjaoludel ei ole Poola valitsus – peale pelgalt oletustel põhinenud abstraktsete avalduste – selgitanud, miks distsiplinaarkohus ei vasta sõltumatuse nõudele, mis on olemuslikult omane mõistele „kohus“ ELTL artikli 267 tähenduses. Pärast seda, kui distsiplinaarkohus andis selgitused, ei ilmne, et tal jääks (välisest või sisemisest) sõltumatusest vajaka ega et tal ei oleks seetõttu võimalik Euroopa Kohtule eelotsuse taotlust esitada.

62. Seepärast olen seisukohal, et (Varssavi advokatuuri) distsiplinaarkohtul on õigus pöörduda põhikohtuasjas tekkinud vaidluses ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtu poole.

B. Esimene küsimus: teenuste direktiiv ja harta artikkel 47

1. Vastuvõetavus

63. Kõigepealt väärib meenutamist, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt *eeldatakse*, et eelotsuse küsimused, mis liikmesriigi kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille paikapidavuse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne, *on asjakohased*. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õigusnormi tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele.[32]

64. Sellega seoses on Poola riigiprokuratuur ja Poola valitsus seisukohal, et käesolev eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu, sest sellele antavat vastust ei ole vaja põhikohtuasjas vaidluse lahendamiseks. Nende menetlusosaliste väitel on teine, kolmas ja neljas küsimus vastuvõetamatud, sest eelotsusetaotluse esitanud kohut huvitab vaid järgmine põhikohtuasja staadium, nimelt hüpoteetiline kassatsioonkaebus Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegole (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium). Esimese küsimuse kohta märgivad mõlemad

[29] Mitte tingimata ainult distsiplinaarorganeid, vaid potentsiaalselt ka muid kohtuorganeid. Vt nt 30. mai 2013. aasta kohtuotsus F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358) kohtuasjas, milles oli eelotsusetaotluse esitanud Prantsuse Conseil constitutionnel (konstitutsiooninõukogu), mis on läbi ajaloo koosnenud peamiselt mittekutselistest kohtunikest ja sageli hõlmanud ka „mittekohtunikke“. Vt samuti minu ettepanek kohtuasjas Eurobox Promotion jt (C-357/19 ja C-547/19, EU:C:2021:170, punktid 215–219).

[30] Vt üksikasjalikumalt minu ettepanek liidetud kohtuasjades WB jt (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, punktid 161–169).

[31] Vt selle kohta nt 6. oktoobri 1981. aasta kohtuotsus Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218, punkt 16).

[32] Vt nt 10. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Wightman jt (C-621/18, EU:C:2018:999, punktid 26 ja 27) ning 9. juuli 2020. aasta kohtuotsus Verein für Konsumenteninformation (C-343/19, EU:C:2020:534, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).

menetlusosalised, et ka see on vastuvõetamatu, sest see küsimus on esitatud kõigest eesmärgiga saada vastus teisele, kolmandale ja neljandale küsimusele. Samuti ei ole käesolevas asjas tegelikult kohaldatav ükski liidu õiguse säte ja seetõttu ei ole liidu õigusest R. G-le kasu.

65. Ma ei nõustu. Minu arvates on esimene küsimus selgelt vastuvõetav.

66. Esiteks ei saa ma kontseptuaalsel tasandil nõustuda „seosest tuletatud vastuvõetamatusega“, mille Poola riigiprokuratuur ja Poola valitsus on sisuliselt välja pakkunud. Seni on Euroopa Kohus tavapäraselt vaadanud iga eelotsuse küsimust eraldi, kindlasti selles ulatuses, milles neid küsimusi saab loogiliselt üksteisest eraldada. Iga küsimust käsitletakse eraldi selle küsimuse enda sisu aspektist, mille tulemusel tekib ühes ja samas menetluses sageli (nagu kohtupraktikas tihti) olukord, et mõnele küsimusele vastatakse, teised aga tunnistatakse vastuvõetamatuks. Teisest küsimusest tulenevat vastuvõetavust (vastuvõetamatust) ei ole.

67. Teiseks on kohtupraktikas suhtutud vastuvõetavusse üsna vastutulelikult.[33] Kui on vaja jaotada funktsioone riigisiseste kohtute ja Euroopa Kohtu vahel, ei ole Euroopa Kohtu funktsioon arvata, millised võivad olla riigisisese kohtu tagamõtted. Veelgi vähem asjakohane on eeldada riigisisese kohtu pahausksust ja selle oletuse põhjal keelduda eelotsuse küsimusele vastamast.

68. Kolmandaks, mis puudutab esimese eelotsuse küsimuse sisu vastuvõetavuse seisukohast, on olemas piisav seos ühest küljest käesoleva juhtumi faktiliste asjaolude ja vaidlusaluste riigisiseste sätete *ning* teisest küljest teenuste direktiivi vahel, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus palub tõlgendada. Ei saa tuvastada, et esimeses küsimuses palutakse tõlgendust, mis ilmselgelt ei ole seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või eesmärgiga. Teisisõnu on esimene küsimus materiaalõiguslikult seotud selgelt osutatud liidu õigusaktiga, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus palub tõlgendada.[34]

69. Neljandaks, ei ole vastuvõetavuse seisukohast oluline, kas põhikohtuasja kaebaja saab Euroopa Kohtu vastusest tegelikult kasu, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus on teinud lõpliku sisulise otsuse.[35] Teatava sisulise vastuse seadmine vastuvõetavuse tingimuseks tähendab nii-öelda vankri rakendamist hobuse ette.[36]

70. Kokkuvõttes ei tundu mulle, nagu oleks vastus eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele küsimusele, mis puudutab teenuste direktiivi, seoses otsusega, mille nimetatud kohus peab põhimenetluses tegema, üleüldse asjakohatu. Järelikult on esimene küsimus – ilma et see mõjutaks edaspidiseid hinnanguid teise, kolmanda ja neljanda küsimuse kohta – vastuvõetav.

2. Teenuste direktiivi kohaldatavus

71. Esimese küsimuse esimeses osas palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas teenuste direktiiv on – eriti selle direktiivi artikli 10 lõikest 6 tulenevalt – kohaldatav advokaadi distsiplinaarvastutust puudutavate menetluste suhtes, mis võivad lõpuks viia otsuseni, millega see

[33] Vt hiljutisemast kohtupraktikast 1. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Blaise jt (C-616/17, EU:C:2019:800, punktid 31–39).

[34] Vt 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 49). Vt samuti 6. oktoobri 2020. aasta kohtumäärus Prokuratura Rejonowa w Słubicach (C-623/18, EU:C:2020:800).

[35] Vt selle kohta nt 1. juuni 2010. aasta kohtuotsus Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, punktid 38–40).

[36] Vt samuti minu ettepanek kohtuasjas Bundesrepublik Deutschland (Interpoli tagaotsimisteade) (C-505/19, EU:C:2020:939, punkt 34).

advokaat advokatuurist välja arvatakse. Jaatava vastuse korral palub eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimuse teises osas selgitust, kas niisuguste advokatuurikohtute menetluste suhtes on kohaldatav harta, sealhulgas selle artikkel 47.

72. Minu arvates tuleb sellele küsimusele vastata mõlemas osas jaatavalt. Selgitamaks, miks ma nii arvan, analüüsin kõigepealt teenuste direktiivi ja direktiivi 98/5/EÜ[37] vastavaid kohaldamisalasid (a) ning käsitlen seejärel teenuste direktiivi kohaldatavust õigusteenustele, eriti aga advokaatide suhtes algatatud distsiplinaarmenetlustele (b).

a) Teenuste direktiivi ja direktiivi 98/5 vastavad kohaldamisalad

73. Poola valitsuse sõnul ei ole liidu õigus käesolevale juhtumile kohaldatav. Iseäranis ei ole teenuste direktiiv kohaldatav seetõttu, et *lex specialis* on direktiiv 98/5 ja see *lex specialis* ei ole käesolevas asjas materiaalõiguslikult kohaldatav.

74. Ma ei nõustu.

75. Teenuste direktiivi artikli 3 lõikes 1 on sätestatud: „Kui käesoleva direktiivi sätted lähevad vastuollu ühenduse mõne muu õigusaktiga, mis reguleerib teatavates sektorites või teatavatel kutsealadel teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise konkreetseid aspekte, on muude ühenduse õigusaktide sätted ülimuslikud ning neid kohaldatakse asjaomaste sektorite ja kutsealade puhul.“ Samuti on artikli 3 lõikes 1 nimetatud nelja niisugust liidu teisese õiguse akti.[38] Kuigi direktiiv 98/5 nende hulka ei kuulu, ei ole see õigusaktide loetelu ammendav.[39]

76. Sisu osas reguleerib direktiiv 98/5 väljaspool oma kutsekvalifikatsiooni omandamise liikmesriiki tegutsevate advokaatide kutse-eetikat (artikkel 6) ja distsiplinaarmenetlusi (artikkel 7). Muu hulgas reguleerib artikkel 7 päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi pädevate ametiasutuste vastavaid distsiplinaarvolitusi ja -kohustusi. Artikli 9 kohaselt tuleb otsused, millega tühistatakse advokaadi registreerimine, ja otsused, millega määratakse distsiplinaarmeetmed, põhjendada. Peale selle tuleb võimaldada õiguskaitse niisuguste otsuste vastu kohtus vastavalt riigisisese õiguse sätetele.

77. Muus osas aga tekitab Poola valitsuse esitatud argument minus hämmeldust. Mul on raske mõista, kuidas *lex specialis*, nimelt direktiiv 98/5, mille puhul on selge, et see ei ole kohaldatav oma riigis tegutseva advokaadi suhtes – ja kui olekski, ei reguleeri see konkreetset küsimust, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on tõstatanud –, saaks takistada kohaldamast *lex generalis*'t, s.o teenuste direktiivi, mis on selgelt kohaldatav nii *ratione personae* kui ka *ratione materiae*.

[37] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 1998. aasta direktiiv, millega hõlbustatakse alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus omandati kutsekvalifikatsioon (EÜT 1998, L 77, lk 36; ELT eriväljaanne 06/03, lk 83).

[38] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (EÜT 1997, L 18, lk 1; ELT eriväljaanne 05/02, lk 431); nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT 1971, L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35); nõukogu 3. oktoobri 1989. aasta direktiiv 89/552/EMÜ teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT 1989, L 298, lk 23; ELT eriväljaanne 06/01, lk 224) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT 2005, L 255, lk 22).

[39] Nagu viitab teenuste direktiivi artiklis 3 kasutatud sõnastus „Sellised õigusaktid on“ ning selle sätte üldine eesmärk.

78. Esiteks on teenuste direktiivi III peatükk, mis käsitleb asutamisvabadust, kohaldatav ka puhtriigisisestele olukordadele, seega ka õigusteenuste osutamisele advokaatide poolt, kes ei ole kasutanud õigust vabalt liikuda.[40] Seega on teenuste direktiivi III peatükk üldjuhul, niivõrd kui see on kohaldatav ka õigusteenuste suhtes, kohaldatav *kõikide advokaatide suhtes*, olenemata sellest, kas nad on kvalifikatsiooni poolest „puhtriigisisesed" või „piiriülesed" advokaadid.

79. Teiseks on teenuste direktiiv konkreetselt *välismaiste advokaatide* osas üldjuhul kohaldatav *vaid niivõrd, kui* selle direktiivi üldsätteid ei asenda kooskõlas teenuste direktiivi artikli 3 lõikega 1 direktiivi 98/5 erisäte. Ent ka välismaiste advokaatide puhul on küsitav, mil määral on direktiivis 98/5 sätestatud teisiti võrreldes konkreetsete tagatistega, mis on nähtud ette teenuste direktiivi artiklites 9 ja 10.[41]

80. Kolmandaks – kuigi see on eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollida – ei näi, nagu oleks R. G. välismaine advokaat direktiivi 98/5 tähenduses.[42] Tema kui *omamaise advokaadi* suhtes oleks teenuste direktiiv igal juhul kohaldatav, direktiiv 98/5 aga ei oleks käesoleval juhul üldse asjakohane.

81. Kokkuvõttes ei ole direktiivis 98/5 kummalgi juhul sätestatud teisiti. Näib, et puudub tuvastatav vastuolu ühegi liidu õiguse erisättega, mis seda küsimust teenuste direktiivi artikli 3 lõike 1 tähenduses reguleerib.

b) Teenuste direktiiv ja advokaatide suhtes algatatavad distsiplinaarmenetlused

82. Kõik menetlusosalised ja ka eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et teenuste direktiiv on kohaldatav õigusteenuste suhtes ja et advokatuuris registreerimine selleks, et kutsealal tegutseda, kujutab endast autoriseerimisskeemi selle direktiivi tähenduses. Samas ollakse lahkarvamusel küsimuses, kas distsiplinaarmenetlus on niisuguse autoriseerimisskeemi osa. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ja komisjon on seisukohal, et see on niisuguse skeemi osa, Madalmaade ja Poola valitsus aga ei nõustu.

83. Teenuste direktiivi artiklis 2, kus on ette nähtud selle direktiivi esemeline reguleerimisala, on sätestatud, et õigusalane nõustamine kuulub selle direktiivi reguleerimisalasse. Õigusesindaja tegevus on nimelt kahtlemata niisugust liiki teenus, mida osutatakse – oma tähtsuse tõttu seoses korrakohase õigusemõistmisega – tihedalt reguleeritud kutsealal, mille suhtes kehtivad konkreetsed eetikanormid.[43] On tõsiasi, et kuigi õigusesindaja tegevuse suhtes kehtivad konkreetsed reeglid, on tegu teenusega, mida hõlmab teenuste direktiiv.

40 30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 110).

41 Vt eelkõige ja selle kohta teenuste direktiivi artikli 9 lõige 3, mis käsitleb autoriseerimisskeeme: „Käesolevat jagu *ei* kohaldata autoriseerimisskeemide *nende aspektide* suhtes, mis on *otseselt või kaudselt hõlmatud muude ühenduse õigusaktidega*" (kohtujuristi kursiiv), mis viitab, et seda ei kohaldata autoriseerimisskeemide *muude* aspektide suhtes. Vt samuti 7. mai 2019. aasta kohtuotsus Monachos Eirinaios (C-431/17, EU:C:2019:368, punktid 30 ja 31), milles on eristatud välismaiste advokaatide (ühtlustatud) registreerimist ja (ühtlustamata) tegutsemist direktiivi 98/5 reguleerimisalas.

42 Nagu kaudselt tuleneks ka eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimese küsimuse lõpus olevast viitest „asjade[le], milles kõik asjasse puutuvad asjaolud ilmnevad ühes liikmesriigis".

43 Vt samuti minu ettepanek liidetud kohtuasjades Uniwersytet Wrocławski ja Poola *vs*. REA (C-515/17 P ja C-561/17 P, EU:C:2019:774, punktid 103 ja 104).

84. Artikli 9 lõike 1 kohaselt võivad liikmesriigid kohaldada teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise suhtes autoriseerimisskeemi *ainult siis*, kui a) autoriseerimisskeem ei diskrimineeri asjaomast teenuseosutajat; b) vajadus autoriseerimisskeemi järele on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega; c) taotletavat eesmärki ei ole võimalik saavutada vähem piirava meetmega.

85. Nõustudes kõikide asjaomaste menetlusosalistega: ei ole kahtlust, et advokatuuris registreerimisega seotud eeskirjad on osa autoriseerimisskeemist teenuste direktiivi tähenduses, sest need eeskirjad puudutavad *juurdepääsu* advokaadi kutsealale. [44]

86. Ent kas veel üheks selle autoriseerimisskeemi elemendiks tuleks pidada ka advokaadi suhtes algatatud distsiplinaarmenetlust?

87. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ja komisjoni sõnul on registreeritud advokaadi suhtes algatatud distsiplinaarmenetlus samuti osa skeemist, sest sellise menetluse tagajärjel võidakse advokaatide liikmesus peatada või nad välja arvata ja keelata nende uuesti registreerimine kümneks aastaks. Sellised meetmed kujutavad endast autoriseeringu kehtetuks tunnistamist teenuste direktiivi artikli 10 lõike 6 tähenduses.

88. Seevastu nii Madalmaade kui ka Poola valitsuse sõnul ei ole distsiplinaarmenetlus eraldi käsitletuna „autoriseerimisskeem“ teenuste direktiivi tähenduses ega ka osa autoriseerimisskeemist. Kuigi distsiplinaarkaristus võib lõpuks tähendada, et teenuse jätkamine on võimatu, ei kujuta see endast loa andmisest keeldumist ega loa kehtetuks tunnistamist. Igal juhul ei ole teenuste direktiivi artikli 10 lõige 6 põhikohtuasjas kohaldatav, sest käesolev vaidlus puudutab distsiplinaarvoliniku otsust lõpetada menetlus, mitte otsust määrata distsiplinaarkaristus. Selle tagajärjel ei saadud selles menetluses teha otsust advokaadi liikmesuse peatamise või tema väljaarvamise kohta. Samuti on Madalmaade valitsus märkinud, et distsiplinaareeskirju üldiselt ei saa käsitada kui „nõudeid“ teenuste direktiivi artikli 4 punkti 7 tähenduses.

89. Nõustun eelotsusetaotluse esitanud kohtu ja komisjoniga.

90. Nagu tunnistatud, ei sisalda teenuste direktiiv ühtegi erisätet distsiplinaareeskirjade ega -korra kohta. Vaevalt on see üllatav, sest teenuste direktiiv (sealhulgas, ehkki mitte ainult, selle III peatükk) on kohaldatav horisontaalselt, olles seega koostatud suuresti üldistatud ja abstraktses sõnastuses, ning selle eesmärk on kaitsta teenuseosutajate asutamisvabadust ja väga paljudesse eri liikidesse kuuluvate teenuste vaba osutamist.

91. Olen nõus, et vaevalt saab advokaadi vastu algatatud distsiplinaarmenetlus eraldi käsitletuna kujutada endast teenuste direktiivi tähenduses autoriseerimisskeemi. Ent siiski ei näe ma ka loogikat, miks tuleks sellist menetlust teenuste direktiivi kontekstis üldse käsitada kui eraldi skeemi. Teenuste direktiivi seisukohast on selline menetlus selgelt osa normistikust, mis käsitleb juurdepääsu teenuste osutamisele, teenuste osutamist ja lõpuks teenuste osutamise sundlõpetamist.

92. Teenuste direktiivi kohaselt ei takista liikmesriigid juurdepääsu teenuste direktiiviga hõlmatud tegevusele ega ka seda tegevust ennast. Kuigi teenuste direktiiv kaldub keskenduma juurdepääsule, sisaldab see arvukalt sätteid, mis käsitlevad nii juurdepääsu asutamisvabadusele

[44] Vastavalt määratlusele teenuste direktiivi artikli 4 punktis 6 koostoimes põhjendusega 49.

kui ka selle teostamist [45] või ainult selle teostamist. [46] Teatavas mõttes on distsiplinaarmenetluste eesmärk tagada õigusnõustamise kvaliteet. Selles mõõtmes võib nendes tõesti näha üht elementi laiemast süsteemist, mis reguleerib juurdepääsu seda liiki teenusele ja selle teenuse osutamist. See tähendaks, et distsiplinaareeskirju ja nende kohaldamist konkreetse menetluse kontekstis tuleb teenuste direktiivist tulenevalt „jälgida“, et tagada nende kooskõla sama direktiivi artikli 10 lõikega 2, mis käsitleb autoriseerimisskeeme.

93. Minu arvates aga leevendab teenuste direktiivi artikli 10 lõike 6 sõnastus võimalikku kahtlust küsimuses, kas hõlmatud on või ei ole ka otsused, millega sisuliselt „lõpetatakse“ juurdepääs teatavat liiki teenustele ja nende osutamine. Seal on sätestatud: „Pädeva asutuse *mis tahes* otsust, välja arvatud autoriseeringu andmist, sealhulgas keeldumisotsust *või* autoriseeringu *kehtetuks tunnistamist* tuleb täielikult põhjendada ning seda peab olema võimalik kohtutes või muudes õiguskaitseorganites vaidlustada.“ [47]

94. Teenuste direktiivi niisuguse sõnastuse ja loogika juures ei näe ma, kuidas saaks mõistlikult väita, et advokaadilt praktiseerimisõigust võttev otsus ei kujuta endast tema tegevuse, seega õigusteenuste osutamise autoriseeringu kehtetuks tunnistamist. Juba antud autoriseeringu kehtetuks tunnistamine on lihtsalt varem võimaldatud juurdepääsu tühistamine. See laialt sõnastatud säte viitab mitte ainult sellele, et mis tahes (ebasoodne) otsus seoses juurdepääsuga teenusele või teenuse teostamisega kuulub teenuste direktiivi kohaldamisalasse, vaid ka sellele, et seda otsust peab saama vaidlustada.

95. Seda järeldust ei muuda Poola valitsuse viide teenuste direktiivi artikli 1 lõikele 5, kus on ette nähtud, et see direktiiv „ei mõjuta liikmesriikide kriminaalõigust“. Distsiplinaarmenetlused ei ole iseenesest täpselt samasugused nagu kriminaalõigus ja kriminaalmenetlus. Pealegi, kui need seda oleksidki, *quod non*, on artikli 1 lõikes 5 täpsustatud, et „liikmesriigid [ei või] piirata teenuste osutamise vabadust kriminaalõiguse neid sätteid kohaldades, mis konkreetselt mõjutavad teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemist, hoidudes kõrvale käesoleva direktiiviga kehtestatud eeskirjadest“. [48]

96. Samamoodi ei näe ma kandepinda Poola valitsuse argumendis, et otsust R. G. advokatuurist välja arvata ei ole tema suhtes veel kehtestatud ja õieti ei saagi seda kehtestada konkreetses menetluses, milles kontrollitakse distsiplinaarvoliniku otsust mitte uurida väidetavat distsiplinaarsüütegu.

97. Selles aspektis piisab märkimisest, et liidu õigusakti normatiivset reguleerimisala ei saa määratleda tagantjärele, tulemusest oleneval viisil, mida järgides kuulub juhtum kas liidu kohaldamisalasse või jääb sealt välja olenevalt sellest, kas isik mõistetakse lõpuks süüdi või õigeks. [49] Üldiselt piisab teatavate menetluste kuulumisest liidu õigusakti esemelisesse kohaldamisalasse selleks, et need menetlused kuuluksid tervikuna, olenemata nende lõpptulemusest või sellest, millises staadiumis need lõpetatakse, samuti liidu õiguse reguleerimisalasse.

[45] Nt teenuste direktiivi artikli 3 lõige 1, artikli 5 lõige 1, artikli 6 lõike 1 punkt b, artikli 8 lõige 1, artikli 9 lõige 1, artikli 10 lõige 4, artikli 14 lõige 1, artikli 15 lõige 2.

[46] Juba teenuste direktiivi artikli 1 lõikes 1.

[47] Kohtujuristi kursiiv.

[48] Vt nt 4. juuli 2019. aasta kohtuotsus Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, punktid 61–63). Vt samuti *teenuste direktiivi rakendamise käsiraamat* (lk 15), ehkki see ei ole siduv.

[49] Vt samuti minu ettepanek liidetud kohtuasjades Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție jt (C-357/19 ja C-547/19, EU:C:2021:170, punktid 109–115) seoses sama argumendiga esitatuna ELTL artikli 325 lõike 1 kohaldamisala suhtes.

98. Kokkuvõttes, vastuseks esimese küsimuse esimesele osale: teenuste direktiivi III peatükk on advokaatide kutsetegevust reguleeriva autoriseerimisskeemi osana kohaldatav ka advokaatide vastu algatatud distsiplinaarmenetluste suhtes, mille lahend võib mõjutada nende advokaatide edaspidiseid võimalusi osutada teenuste direktiivi kohaselt õigusteenuseid.

3. Harta artikkel 47

99. Vastus esimese küsimuse teisele osale, milles paluti selgitada harta, eriti artikli 47 kohaldamist eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses, on lihtne.

100. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt laienevad liidu õiguskorras tagatud põhiõigused kõikidele liidu õigusega reguleeritud olukordadele. Kui liikmesriigi õigusnormid kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse, peab Euroopa Kohus, kui tema poole on pöördutud eelotsuse saamiseks, andma kõik tõlgendamiseks vajalikud juhised, et liikmesriigi kohus saaks hinnata kõnealuste õigusnormide vastavust põhiõigustele, mille järgimise Euroopa Kohus tagab.[50]

101. Seega, niikaua kui on kohaldatav teenuste direktiiv, on käesoleva juhtumi suhtes põhimõtteliselt kohaldatav ka harta, sealhulgas selle artikkel 47. See tähendab, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb enda menetluses kohaldada harta artiklit 47.

102. Ent nagu on märkinud Poola riigiprokuratuur ja Poola valitsus oma seisukohtades vastuvõetavuse kohta, ei ole siiski täiesti selge, milline liidu õigusest tulenev subjektiivne õigus täpselt võiks olla *konkreetselt* vaidluse all eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses. Nimelt, kuigi põhikohtuasja võimalik lahend võib lõpuks olla R. G. õigusliku olukorra suhtes kahjulik (kuivõrd tema suhtes viiakse läbi distsiplinaarmenetlus), on osutatud, et R. G. ei ole seni veel põhikohtuasja pool. Nagu ilmneb, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva kohtuasja pooled ühest küljest distsiplinaarvolinik ning teisest küljest Poola riigiprokuratuur ja justiitsminister.[51] Seega ei ole tõesti kohe selge, millisel nendest (näib, et avalik-õiguslikest isikutest) oleksid põhikohtuasjas hartast tulenevad põhiõigused.

103. Olgu sellega, kuidas on, ent isegi kui harta artikkel 47 ei oleks eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses kohaldatav seetõttu, et puudub mõju konkreetsetele hartaga tagatud individuaalsetele õigustele, mille kindlakstegemine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne, oleks ELL artikli 19 lõige 1, mille sisu on peamiselt sama mis harta artiklil 47,[52] siiski kohaldatav.[53] Erinevalt harta artiklist 47 piisab ELL artikli 19 lõike 1 kohaldamiseks tõepoolest sellest, et riigisiseselt kohtult *võidakse paluda otsust* küsimustes, mis puudutavad liidu õiguse kohaldamist või tõlgendamist.[54]

104. Ei ole kahtlust, et kui pidada silmas ka eespool sõnastatud järeldust seoses teenuste direktiivi kohaldatavusega distsiplinaarkohtu menetluse suhtes üldiselt, võidakse selles aspektis paluda liidu õigust puudutavat otsust ka eelotsusetaotluse esitanud kohtult.

[50] Vt nt 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika); 16. mai 2017. aasta kohtuotsus Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punktid 49 ja 50) ning 16. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, punktid 59 ja 60).

[51] Vt samuti eespool käesoleva ettepaneku punkt 42.

[52] Vt nt 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153, punktid 115 ja 116).

[53] ELL artikli 19 lõike 1 ja harta artikli 47 omavahelise suhte ja vastavate kohaldamisalade kohta vt minu ettepanek liidetud kohtuasjades WB jt (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, punktid 161–169).

[54] Vt nt 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika).

C. Teine, kolmas ja neljas küsimus: riigisiseste kohtute pädevus liidu õiguse järgimise tagamisel

105. Teises küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul selgitada sisuliselt seda, kas ta peaks jätma kohaldamata riigisisesed õigusnormid, millega on ette nähtud selle organi (nimelt Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium)) pädevus, kes on pädev menetlema sellesama eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsuse peale esitatud kassatsioonkaebust (või niisuguse kassatsioonkaebuse läbi vaatamata jätmise kohtumääruse peale esitatud kaebust), kui see organ ei ole harta artikli 47 tähenduses sõltumatu ja erapooletu. Kas sel juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohtul kohustus esitada kassatsioonkaebused kohtuorganile, kellel oli pädevus enne (nimelt Izba Karna Sądu Najwyższego'le (Poola kõrgeima kohtu kriminaalkolleegium))?

106. Kolmandas küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus konkreetsemalt selgitada, kas ta tohib (või kas tal tuleks) jätta tähelepanuta Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium) väljendatud õiguslik seisukoht seoses peaprokuröri (kes samal ajal on justiitsminister) ja ombudsmani kassatsiooni korras edasikaebeõigusega.

107. Neljandas küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ta peaks jätma läbi vaatamata justiitsministri (kes samal ajal on peaprokurör) esitatud kaebuse, kui see on ainus võimalus tagada, et selle kohtu menetlus on kooskõlas harta artikliga 47. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab ohule, et isegi kui võtta teises ja kolmandas küsimuses viidatud meetmed, võib peaprokuröri (kes samal ajal on justiitsminister) esitatav võimalik kassatsioonkaebus ikkagi jõuda Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium) menetlusse.

108. Teise, kolmanda ja neljanda küsimuse ulatuse täielikuks hindamiseks on vaja mõningal määral lisateavet. Seepärast käsitlen järgnevates jagudes kõigepealt konteksti ning hiljutisi muudatusi riigisiseses õiguses ja menetluskorras (1) ja analüüsin seejärel nende küsimuste vastuvõetavust (2). Pärast nende küsimuste ümbersõnastamist meenutan lõpetuseks liikmesriikide kohtute volitusi, mis tulenevad liidu õigusnormidest ja tagavad liidu õigusnormidest tulenevate õiguste tõhusa kohtuliku kaitse riigisisesel tasandil (3).

1. Riigisisene seadusandlik ja kohtulik taust

109. Riigisiseses õiguskontekstis on kolm eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud asjaolu, mida tuleb toonitada.

110. Esiteks on eelotsusetaotluse esitanud kohus märkinud, et Euroopa Kohus on juba teinud otsuse küsimuses, kas Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium) on sõltumatu ja erapooletu kohus harta artikli 47 tähenduses.[55] Sellele kohtuotsusele viidates otsustas Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (Poola kõrgeima kohtu töö- ja sotsiaalkindlustuskolleegium) 5. detsembril 2019, et Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium) ei ole sõltumatu ja erapooletu

[55] 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982).

kohus harta artikli 47 tähenduses.[56] Üks tegur, mille tõttu Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) sellele järeldusele jõudis, oli täitevvõimu, iseäranis justiitsministri mõjuvõim selle organi koosseisu üle.

111. Teiseks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus peaprokuröri/justiitsministri[57] funktsiooni kohta, et tema funktsioone riigisisestes menetlustes advokatuuri liikmete suhtes on hiljuti laiendatud pärast seda, kui Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium) oli riigisisest õigust vastuoluliselt tõlgendanud.

112. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Izba Karna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu kriminaalkolleegium) praktikas ja ka õiguskirjanduses oldi kuni viimase ajani selgelt seisukohal, et Prokurator Generalnyl (edaspidi „peaprokurör“) ega Rzecznik Praw Obywatelskichil (edaspidi „ombudsman“) ei ole vastavalt kriminaalmenetluse seadustiku artiklile 521 koostoimes advokatuuriseaduse artikli 95n lõikega 1 õigust esitada kassatsioonkaebusi advokatuuride distsiplinaarkohtute otsuste peale, millega on jäetud muutmata distsiplinaarvoliniku otsus mitte algatada distsiplinaarjuurdlust või distsiplinaarjuurdlus lõpetada. Seda seisukohta jagab täielikult ka eelotsusetaotluse esitanud kohus.

113. Ent eelotsusetaotluse esitanud kohus osutab samuti, et Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium) seitsmest kohtunikust koosnenud koosseisu 27. novembri 2019. aasta otsuses on asutud diametraalselt vastupidisele seisukohale.[58] Selle seisukoha järgi ei ole kriminaalmenetluse seadustiku artikkel 521 advokatuuride distsiplinaarmenetluste suhtes kohaldatav ja sellepärast võib peaprokurör esitada kassatsioonkaebuse advokatuuri distsiplinaarkohtu otsuse peale, millega on jäetud muutmata distsiplinaarvoliniku otsus distsiplinaarjuurdlus lõpetada.

114. Nagu ilmneb, võeti see otsus vastu teistsuguse, olgugi et sedasama advokaati, R. G-d puudutanud juhtumi kohta, kui distsiplinaarvolinik oli samuti distsiplinaarjuurdluse lõpetanud ning justiitsminister ja Poola riigiprokuratuur olid samuti tema otsuse selles asjas edasi kaevanud. Nimetatud kohtuasjas jättis distsiplinaarkohus vaidlusaluse otsuse muutmata, kuid justiitsminister/peaprokurör vaidlustasid tema otsuse kassatsioonkaebusega.

115. Kuigi ma ei väida, et kõik riigisisesed menetluste üksikasjad on mulle täielikult arusaadavad, saan asja põhisisust aru nii, et olles kaldunud kõrvale senisest kohtupraktika suunast, andis Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium) justiitsministrile/peaprokurörile kaebeõiguse ja kaude ka iseendale sisuliselt pädevuse menetleda kassatsioonkaebusi distsiplinaarvoliniku otsuste peale, millega on distsiplinaarjuurdlus lõpetatud.

116. Kolmandaks, kui need kaks eespool nimetatud asjaolu omavahel ühendada, omandab näiliselt tavaline menetlusõiguslik muudatus riigisiseses õiguses täiesti uue mõõtme. Esitades süstemaatiliselt või korduvalt edasikaebusi otsuste peale, millega on jäetud algatamata distsiplinaarjuurdlus, võib justiitsminister/peaprokurör (või tema juhiste kohaselt tegutsev Poola riigiprokuratuur) sisuliselt suruda peale distsiplinaarmenetluste algatamist või (võimalik, et

[56] Otsus nr III PO 7/18.

[57] Võttes arvesse, et Poolas on justiitsministri ametikoht ühendatud peaprokuröri omaga – vt minu ettepanek kohtuasjas WB jt (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403). Kriitilist (ja tõepoolest) negatiivset hinnangut nende kahe ametikoha ühendamise kohta vt Veneetsia komisjon, *Opinion on the Act on the Public Prosecutor's Office, as amended* (2017), arvamus 892/2017.

[58] Kohtuasi II DSI 67/18.

lõputut) jätkamist teatavate advokatuuri liikmete suhtes. Niisugused edasikaebused jõuaksid lõpuks organi ette, mis on varem leitud olevat mitte piisavalt sõltumatu just seetõttu, et täitevvõim, iseäranis justiitsminister, on avaldanud lubamatut mõju selle organi koosseisule.[59]

2. Vastuvõetavus

117. Poola riigiprokuratuur, Poola valitsus ja komisjon on seisukohal, et teine ja kolmas küsimus on vastuvõetamatud. Poola valitsus märgib, et need küsimused on hüpoteetilised, sest need on ennatlikud. Kui peaks esitatama kassatsioonkaebus distsiplinaarkohtu tulevase otsuse peale, tuleb see kassatsioonkaebus esitada Sąd Najwyższyle (Poola kõrgeim kohus), mis seejärel suunab asja pädevale kolleegiumile ja edastab sellele kolleegiumile kohtuasja toimiku. Komisjon aga on seisukohal, et Euroopa Kohus ei peaks vastama puhthüpoteetilistele küsimustele tulevaste menetlusküsimuste kohta, mida tuleb analüüsida pärast seda, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus on oma otsuse juba teinud.

118. Kõik menetlusosalised on seisukohal, et ka neljas küsimus on vastuvõetamatu. Poola valitsus leiab, et harta artiklis 47 ette nähtud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ei tohi tõlgendada nii, et sellega tühistatakse või muudetakse kasutamatuks õiguskaitsevahendid kohtumenetlustes ettekäändel, et nii tagatakse pooltele ärakuulamine sõltumatus kohtus. Eelotsusetaotluse esitanud organ leiaks end olukorrast, kus ta kaitseb ühe poole huve teise poole omade arvelt, seega rikkudes harta artikli 47 olemuslikku sisu.

119. Pean tunnistama, et see, kuidas eelotsusetaotluse esitanud kohus on eelotsuse küsimused sõnastanud, tekitab tõepoolest probleeme seoses teise, kolmanda ja neljanda küsimuse vastuvõetavusega.

120. Ühest küljest võib vastus teisele, kolmandale ja neljandale küsimusele tõesti näida tarbetu eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva asja lahendamiseks. Nendes küsimustes näib eelotsusetaotluse esitanud kohus tundvat muret järgmise, võimalik et viimase etapi üle riigisiseses kohtumenetluses. See oleneb siiski sellest, kas otsuse peale, mille ta käesolevas ajas teeb, esitatakse seejärel kassatsioonkaebus Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegole (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium).

121. Sel määral näivad teine, kolmas ja neljas küsimus olevat ennatlikud. Seda järeldust ei muuda see, et nimetatud kohtul tuleb kolmandat korda ühe ja sama menetluse raames läbi vaadata distsiplinaarvoliniku otsus R. G. kohta. Käesolevas asjas ei seisa eelotsusetaotluse esitanud kohus vastamisi probleemiga, et distsiplinaarvolinik ei soovi alluda kohtuotsusele pärast seda, kui asi on talle tagasi saadetud. Õigupoolest tunneb eelotsusetaotluse esitanud kohus muret (tuleviku)väljavaate üle, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus otsustab seekord jätta vaidlusaluse distsiplinaarvoliniku otsuse muutmata, jõuab asi lõpuks *kolmanda otsustajani*, kelleks on Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) (täpsemalt Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium)).

[59] 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982).

122. Seega, kuigi on ilmne, et eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab end olevat teatavas mõttes nõiaringis, on teine, kolmas ja neljas küsimus tegelikult seotud teistsugust laadi nõiaringiga, mis ei ole veel realiseerunudki. [60]

123. Teisest küljest on eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski tõendanud teatavad asjakohased seosed teise, kolmanda ja neljanda küsimuse *ning* tema menetluses oleva juhtumi vahel.

124. Seoses teise ja kolmanda küsimusega on eelotsusetaotluse esitanud kohus märkinud, et Euroopa Kohtu vastust on tema arvates vaja selleks, et ta saaks selgitada, milline organ on pädev menetlema võimalikku kassatsioonkaebust tema enda otsuste peale (või sellise kassatsioonkaebuse läbi vaatamata jätmise otsuse peale esitatud kaebust) selle *juhise sisu* tõttu, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on kohustatud andma, kui ta teeb oma otsuse pooltele teatavaks. Riigisiseses õiguses kehtiva korra kohaselt on eelotsusetaotluse esitanud kohus kohustatud oma lõplikus otsuses menetluspooltele teatama edasikaebamise tähtaja ja viisi või teatama neile, et otsus üldse edasikaebamisele ei kuulu. Selles suhtes kaalub eelotsusetaotluse esitanud kohus võimalust võtta arvesse Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) 5. detsembri 2019. aasta otsust ja sellele vastavalt teatada pooltele, et kassatsioonkaebused tuleb esitada Izba Karna Sądu Najwyższegole (Poola kõrgeima kohtu kriminaalkolleegium), mitte Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegole (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium).

125. Neljanda küsimuse kohta on eelotsusetaotluse esitanud kohus märkinud, et harta artiklist 47 tulenevalt saab ta *ise* hoiduda praegu tema menetluses oleva asja läbivaatamisest, et blokeerida võimalik kassatsioonkaebuse esitamine Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegole (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium) ja seega välistada viimati nimetatud kolleegiumi sekkumine.

126. Järelikult võivad vastused teisele, kolmandale ja neljandale küsimusele avaldada *mõningast* mõju eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva asja lahendile. Tunnistan, et mitu asjaolu jäävad siiski ebaselgeks. Näiteks ei ole esmapilgul selge, kuidas saaks eelotsusetaotluse esitanud kohus praktikas takistada kassatsioonkaebuste esitamist Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższegole (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium) või kuidas – kui pidada silmas Poola valitsuse märkusi, mis puudutavad kohtuasjade jaotamist Sąd Najwyższys (Poola kõrgeim kohus) – korraldaks eelotsusetaotluse esitanud kohus ühe või teise asja suunamise just Izba Karna Sądu Najwyższegole (Poola kõrgeima kohtu kriminaalkolleegium).

127. Lõpuks ei saa jätta tähelepanuta sedagi, et teine, kolmas ja neljas küsimus on teatavas perspektiivis niisugused, mis puudutavad Euroopa Kohtu varasema otsuse A.K. jt praktilise tagajärje või praktiliste tagajärgede tõlgendamist. Nimelt järeldas Euroopa Kohus selles otsuses, et liidu õigusega on vastuolus „olukord, kus liidu õiguse kohaldamist puudutavad vaidlused võivad kuuluda sellise organi ainupädevusse, kes ei ole sõltumatu ja erapooletu kohus“. [61] Kuna käesolev juhtum kuulub, nagu eespool tõendatud, teenuste direktiivist tulenevalt liidu õiguse kohaldamisalasse, on põhjendatud eelotsusetaotluse esitanud kohtu sisuline küsimus: hea küll, aga kuidas täpselt pean ma selle järgi tegutsema? Kuidas saan ma konkreetselt ja praktikas tagada liidu õiguse järgimise ja järgida Euroopa Kohtu varasemat otsust?

[60] Selles suhtes eristub nt kohtuasi Torubarov, kus pärast järjestikusi toiminguid samade isikute vahel jooksis riigisisene menetlus ummikusse seetõttu, et haldusasutus näis mitte soovivat kohaldada varem tehtud kohtuotsust. Seal aga esitas eelotsusetaotluse esitanud kohus küsimuse, mis konkreetselt seostus juba tekkinud ummikuga – vt 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punktid 23–32).

[61] 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 171).

128. Seepärast on teine, kolmas ja neljas küsimus vastuvõetavad *selles osas*, mis tõepoolest puudutab kohtumenetluses pooleli olevaid asju ja on eelotsusetaotluse esitanud kohtu tulevase otsuse jaoks oluline. Nende küsimuste ümbersõnastamisel aga tuleb juhinduda järgmistest eelotsusemenetluse tunnustest.

129. Esiteks on ELTL artiklis 267 ette nähtud menetlus Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahelise koostöö vahend, mille abil Euroopa Kohus annab liikmesriikide kohtutele liidu õiguse tõlgenduse, mida need kohtud vajavad nende menetluses olevate vaidluste lahendamiseks. Eelotsusemenetlus ei võimalda anda nõuandvaid arvamusi üldistes või hüpoteetilistes küsimustes. Vastused eelotsuse küsimustele peavad olema *vajalikud* vaidluse tõhusaks lahendamiseks ja liikmesriigi kohus peab *saama* eelotsust põhikohtuasjas *arvesse võtta*.[62]

130. Sellest järeldub loogiliselt, et Euroopa Kohtu võimalike vastuste ulatus piirdub sellega, mida liikmesriigi kohus võib oma menetluses olevas kohtuasjas teha. See ulatus ei saa laieneda sellele, mida teised kohtud või muud asutused peaksid tulevikus tegema. See välistab suunised *teiste kohtute* võimalike *tulevaste* toimingute või tegutsemise kohta.

131. Teiseks piirduvad suunised, mida Euroopa Kohus võib eelotsuses anda, rangelt nende küsimustega, mis puudutavad *liidu õiguse tõlgendamist*, mitte riigisisese õiguse tõlgendamist. Euroopa Kohtu ülesanne ei ole tõlgendada riigisisest õigust, liiati tegutseda vahekohtunikuna liikmesriigi õiguse eri tõlgendussuundade vahel, mis on riigisisesel tasandil esile kerkinud. Sealhulgas ei ole Euroopa Kohtu ülesanne soovitada, milline riigisiseste menetlusõigusnormide vastandlikest tõlgendustest on õige ning millise riigisiseses õiguses kasutatava normi või võimaluse peab eelotsusetaotluse esitanud kohus valima, et tagada liidu õiguse järgimine.

132. Neid piiranguid unustamata olen arvamusel, et teine, kolmas ja neljas küsimus on vastuvõetavad. Samas tuleb neid küsimusi käsitleda palju kõrgemal abstraktsiooni tasandil ja üksnes nende liidu õigust puudutavast aspektist, mida püüangi järgmiseks teha.

3. Riigisiseste kohtute volitused liidu õiguse järgimise tagamisel

133. Sisuliselt palub eelotsusetaotluse esitanud kohus teises, kolmandas ja neljandas küsimuses selgitada, kas tal on liidu õiguse alusel pädevus jätta liidu õiguse tagamiseks: 1) kohaldamata riigisisesed õigusaktid kohtualluvuse määramise kohta (teine küsimus); 2) kohaldamata (tavaliselt siduv) riigisisese õiguse tõlgendus, mille on andnud kõrgema astme kohus (kolmas küsimus), ja 3) arvesse võtmata kaebus või avaldused, mille on esitanud justiitsminister (kes on samal ajal peaprokurör) (neljas küsimus).

134. Esimese ja teise punkti kohta on juba olemas rikkalik Euroopa Kohtu praktika. Esiteks peab riigisisene kohus oma pädevuse piires kohaldama ühenduse õigust tervikuna ja kaitsma õigusi, mis see annab üksikisikutele. Sellele vastavalt peab ta jätma kohaldamata iga *riigisisese õigusnormi*, mis on sellega vastuolus, olgu kõnealune õigusnorm vastu võetud enne ühenduse normi või pärast seda. Teisisõnu on igasugune riigisisese õiguskorra säte ja igasugune seadusandlik, haldus- ja kohtupraktika, mis võiks kahjustada liidu õiguse toimet sellega, et ei anna riigisisesele kohtule, kes on pädev sellist õigust kohaldama, volitusi teha selle kohaldamise ajal kõik vajalik, et kõrvaldada riigisisesed õigusaktid, mis võivad takistada ühenduse normide täielikku toimet,

[62] Vt 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, punktid 44 ja 46 ning viidatud kohtupraktika) või 2. juuli 2020. aasta kohtumäärus S.A.D. Maler und Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523, punktid 42–44).

vastuolus nende nõuetega, mis moodustavad liidu õiguse olemuse.[63] Selle kooskõla tagamiseks võib eelotsusetaotluse esitanud kohus kas tõlgendada riigisiseseid õigusnorme kooskõlas liidu õigusega või vajaduse korral jätta kohaldamata need riigisisese õiguse sätted, mis teda kooskõla tagamisel takistavad.[64]

135. Teiseks, mis puudutab kõrgema astme kohtute õiguslikke seisukohti või kohtuotsuseid, on kohtupraktikas samuti välja kujunenud, et riigisisene kohus peab vajaduse korral kalduma kõrvale kõrgema kohtu hinnangutest, kui ta leiab, et need ei ole kooskõlas liidu õigusega.[65] Teatavas mõttes on mõlema olukorra loogika ja tagajärjed samad: kui eelotsusetaotluse esitanud kohus või selles mõttes üldse mis tahes kohus[66] ei saa tagada liidu õiguse täielikku järgimist, võib nii võimaliku vastuolu allikad, olgu need seadusandlikku või individuaalset kohtulikku päritolu, tähelepanuta jätta – seda loomulikult tingimusel, et nendest allikatest kõrvalekaldumist asjakohaselt põhjendatakse ja selgitatakse.[67]

136. Mõlemad eespool kirjeldatud kohtupraktika suunad on välja kujundatud konkreetseid vastuolusid puudutanud juhtumite kontekstis, ilma et sellistel juhtumitel oleks tingimata olnud laiemaid struktuurilisi tagajärgi. Ent kahtlemata on sama lähenemisviis kasutatav – vahest veel enamgi – seoses niisuguste struktuuriliste küsimustega nagu need, mis on seotud õigusaktidega, millega on antud pädevus organitele, mis üldse ei ole struktuuriliselt sõltumatud. Seda – tõepoolest täiesti loogilist – edasiarendust kinnitab Euroopa Kohtu viimase aja praktika.

137. Esiteks leidis Euroopa Kohus oma otsuses A. K. jt, et harta artikliga 47 on vastuolus olukord, kus liidu õiguse kohaldamist puudutavad vaidlused võivad kuuluda sellise organi ainupädevusse, kes ei ole sõltumatu ja erapooletu kohus – käesoleval juhul Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium), kui liikmesriigi kohus seda kinnitab. Sellele vastavalt kohustab liidu õiguse esimuse põhimõte riigisiseseid kohtuid jätma kohaldamata riigisisese õiguse sätte, millega on antud juhtumite lahendamise pädevus üksnes niisugusele kohtule, mistõttu neid juhtumeid võiks läbi vaadata kohus, mis vastab sõltumatuse ja erapooletuse nõuetele ja mis oleks asjaomases valdkonnas pädev, kui kõnealune säte seda ei takistaks.[68]

138. Teiseks pöörduti hiljuti kohtuasjas A.B. jt[69] Euroopa Kohtu poole küsimusega, kas liidu õigusega on kooskõlas riigisiseste õigusnormide muudatused, millega jäetakse eelotsusetaotluse esitanud kohus pädevusest ilma. Euroopa Kohus otsustas, et kui on tõendatud, et ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku on rikutud, tuleb liidu õiguse esimuse põhimõtet tõlgendada nii, et see paneb

[63] Vt nt 9. märtsi 1978. aasta kohtuotsus Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punktid 21 ja 22); 19. juuni 1990. aasta kohtuotsus Factortame jt (C-213/89, EU:C:1990:257, punkt 20) ja 22. juuni 2010. aasta kohtuotsus Melki ja Abdeli (C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 44).

[64] Vt koos täiendavate viidetega 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 50 jj).

[65] Vt nt 5. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 30) ja 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 69).

[66] Euroopa Kohus on korduvalt meenutanud, et liikmesriigi kohtul on loomulikult õigus tuvastada riigisisese õiguse vastuolu liidu õigusega ning teha sellest asjakohased järeldused ka ilma, et oleks vaja taotleda ELTL artikli 267 alusel eelotsust – vt 19. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, punktid 53–55); 5. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 28) ja 3. septembri 2020. aasta kohtumäärus Vikingo Fővállalkozó (C-610/19, EU:C:2020:673, punkt 75).

[67] Vt üksikasjalikumalt minu ettepanek kohtuasjas Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție jt (C-357/19 ja C-547/19, EU:C:2021:170, punktid 235–243).

[68] 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 171).

[69] 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153).

eelotsusetaotluse esitanud kohtule kohustuse jätta kõnealused muudatused kohaldamata, olgu need siis seadusandlikud või põhiseadusest tulenevad, ning järelikult jätkuvalt kasutada pädevust lahendada need kohtuasjad, mis talle esitati enne nende muudatuste tegemist.[70]

139. Seega tuleneb Euroopa Kohtus välja kujunenud praktikast, mida kinnitavad viimatised otsused konkreetselt Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium) kohta, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab liidu õiguse esimuse põhimõttest tulenevalt tõesti jätma kohaldamata riigisisese õiguse, sealhulgas Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium) praktika ja kohaldama selle asemel varasemaid riigisiseseid õigusnorme kohtualluvuse kohta. Olgugi et kohtuasjades A.K. jt ning A.B. jt ei olnud eelotsusetaotluse esitanud kohus alama astme kohus,[71] ei arva ma, et see erinevus puutuks asjasse. Kohtuotsust A.K. jt on eelotsusetaotluse esitanud kohtu jaoks käesolevas asjas sama moodi asjakohane.

140. Kokkuvõttes on selge, et liidu õigus volitab riigisisest kohut eespool kirjeldatud tingimustel jätma kohaldamata ja tähelepanuta riigisisesed õigusaktid või kõrgema astme kohtu õiguslikud seisukohad, kui see on ainus võimalus tagada liidu õiguse järgimine.

141. Tõepoolest uudne aga on kolmas probleem, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on neljandas eelotsuse küsimuses tõstatanud, küsides, kas ta saab talle esitatud edasikaebust pelgalt eirata. Saan aru, et selle ettepaneku motiiv on tekitada teatav õiguslik tühimik. Tõepoolest, kui ei ole otsust, ei saa seda ka edasi kaevata. Seega ei oleks ka midagi, mis võiks liikuda edasi kohtusse, mis *ei ole* sõltumatu.

142. Hoolimata selle idee ahvatlevast, radikaalsest lihtsusest saan õigupoolest vastata vaid eitavalt, nagu seda on teinud ka Poola valitsus. Harta artikkel 47 (ja selles mõttes ka ELL artikli 19 lõige 1) kaitsevad õigust tõhusale õiguskaitsevahendile. Isegi kui justiitshierarhia „järgmine tasand" sellele standardile enam ei vasta, ei saa seda sätet siiski tõlgendada nii, et sellel on mõju madalamale tasandile ja see takistab seal üldse otsust teha.

143. Minu arvates on põhjus üsna lihtne, kuid väga kohustav: *denegatio iustitiae* keeld. Juba alates Prantsuse tsiviilkoodeksi artikli 4 kehtestamisest „võib kohtuniku, kes keeldub kohut mõistmast ettekäändel, et seadus seda küsimust ei reguleeri, on ebamäärane või puudulik, süüdi mõista õigusemõistmisest keeldumises".[72]

144. Olgugi et see keeld kehtestati algul tsiviilõiguse kontekstis ja minu teada ei ole seda seni kuulutatud liidu õiguse osaks, on see keeld sedavõrd põhimõtteline tänapäevase kohtusüsteemi nurgakivi, et seda ei saa muuta isegi liidu õiguse esimuse põhimõte. Ei saa olla nii, et kohus jääb tahtlikult tegevusetuks, keeldudes tegemast üldse mingit otsust mitte üksnes seetõttu, et seadus on puudulik, vaid ka seetõttu, et kõrgema astme kohus näib olevat puudulik. Selle asemel pakub süsteem juba kohtule võimalust väljendada erimeelsust, võimaldades kohtul asjas otsuse teha ja vajaduse korral jätta kohaldamata riigisiseseid õigusnorme või kõrgema astme kohtute suuniseid, ehkki alati tuleb seda teha asjakohaselt põhjendatud otsusega.

[70] Sealsamas, punktid 142–150.

[71] Ent vastavalt Naczelny Sąd Administracyjny (Poola kõrgeim halduskohus) ja Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (Poola kõrgeima kohtu töö- ja sotsiaalkindlustuskolleegium).

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

145. Nii kaugele on Euroopa Kohtul minu arvates võimalik minna, et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule (vähemalt) mõningaid tarvilikke juhiseid, jäädes eespool kirjeldatud eelotsusemenetluse piiresse.[73] Kordan, et Euroopa Kohtu ülesanne on tõlgendada liidu õigust, mitte riigisisest õigust. Ka siis, kui analüüsida teatavate riigisiseste õigusnormide praktilist vastavust liidu õigusele, tuleb selle hinnangu andmisel tavapäraselt piirduda negatiivsete järeldustega kooskõla puudumise kohta, kuid mitte esitada positiivseid järeldusi selle kohta, kuidas konkreetselt tuleb see kooskõla saavutada. Viimati nimetatu kuulub juba eelotsusetaotluse esitanud kohtu või teiste asjaomase liikmesriigi pädevate ametiasutuste ainupädevusse.

146. Tunnistan, et niisugune pädevuse jaotus eelotsusemenetluses ei pruugi olla ideaalne, et lahendada sisuliselt patoloogilisi olukordi liikmesriigis, kus näivad olevat lagunemas normaalsed õigusliku kaasamise ja *fair play* reeglid. Ent realistlikult on eelotsusemenetlusel olemuslikult piirid seoses potentsiaaliga lahendada institutsioonilisi vastasseise sellises spetsiifilises kontekstis, kus üks või mitu osalist keelduvad järgimast Euroopa Kohtu suuniseid. Niisugustel juhtudel on asjakohasem, kui mitte ainus õiguskaitsevahend kolmanda isiku sekkumine ja Euroopa Kohtu otsuste kohtuväline jõustamine, nagu on ette nähtud ELTL artiklitega 258–260.

V. Ettepanek

147. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Varssavi advokatuuri distsiplinaarkohus, Poola) küsimustele järgmiselt:

– Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul III peatükki kui osa autoriseerimisskeemist, mis reguleerib advokaatide tegevust, kohaldatakse advokaatide suhtes algatatud distsiplinaarmenetlustele, mille lahend võib mõjutada nende advokaatide edasisi võimalusi osutada selle direktiivi kohaselt õigusteenuseid. Sellest tulenevalt kohaldatakse niisuguste menetluste suhtes ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47 ja vajaduse korral ELL artikli 19 lõiget 1.

– Liidu õiguse esimuse põhimõttest tuleneb, et:

  – riigisisene kohus on kohustatud jätma kohaldamata riigisisese õiguse sätted, millega on reserveeritud juhtumite lahendamise pädevus kohtule, mis ei ole sõltumatu ja erapooletu kohus, mistõttu neid juhtumeid võib läbi vaadata kohus, mis vastab sõltumatuse ja erapooletuse nõuetele ning mis oleks pädev, kui need sätted ei kehtiks.

  – Riigisisene kohus peab vajaduse korral jätma kohaldamata kõrgema astme kohtu otsused, kui ta on seisukohal, et need on liidu õigusega vastuolus, sealhulgas olukordades, kus vastuolu tuleneb sellest, et see kõrgema astme kohus ei ole sõltumatu ega erapooletu.

[73] Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 128–131.