Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

20 päivänä huhtikuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – SEU 2 artikla – Euroopan unionin arvot – Oikeusvaltio – SEU 49 artikla – Liittyminen unioniin – Unionin arvojen suojelun tason säilyttäminen – Tehokas oikeussuoja – SEU 19 artikla – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Soveltamisala – Jäsenvaltion tuomareiden riippumattomuus – Nimittämismenettely – Pääministerin toimivalta – Tuomarinvalintalautakunnan osallistuminen menettelyyn

Asiassa C-896/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (siviilituomioistuimen ensimmäinen jaosto perustuslakituomioistuimena, Malta) on esittänyt 25.11.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 5.12.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Repubblika

vastaan

Il-Prim Ministru,

WY:n

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Ilešič ja N. Piçarra sekä tuomarit C. Toader, M. Safjan, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb ja L. S. Rossi (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: G. Hogan,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 27.10.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: malta.

– Repubblika, edustajinaan J. Azzopardi, avukat, S. Busuttil, advocate, ja T. Comodini Cachia, avukat,

– Maltan hallitus, asiamiehinään V. Buttigieg ja A. Buhagiar, avustajinaan D. Sarmiento Ramirez-Escudero ja V. Ferreres Comella, abogados,

– Belgian hallitus, asiamiehinään C. Pochet, M. Jacobs ja L. Van den Broeck,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman ja C. S. Schillemans,

– Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna ja S. Żyrek,

– Ruotsin hallitus, asiamiehinään C. Meyer-Seitz, H. Shev, H. Eklinder, R. Shahsavan Eriksson, A. M. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, O. Simonsson ja J. Lundberg,

– Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi K. Mifsud-Bonnici, P. J. O. Van Nuffel, H. Krämer ja J. Aquilina, sittemmin K. Mifsud-Bonnici, P. J. O. Van Nuffel ja J. Aquilina,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.12.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEU 19 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Repubblika, joka on Maltalla oikeushenkilöksi rekisteröity yhdistys, jonka tarkoituksena on edistää oikeuslaitoksen ja oikeusvaltion suojelua kyseisessä jäsenvaltiossa, ja toisaalta Il-Prim Ministru (pääministeri, Malta) ja jossa on kyse yleisen edun nimissä nostetusta kanteesta, jonka kohteena on muun muassa Maltan perustuslain (jäljempänä perustuslaki) tuomareiden nimittämismenettelyä koskevien säännösten yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Perustuslain VIII lukuun sisältyy tuomareita koskevia sääntöjä, joihin kuuluvat tuomareiden nimittämismenettelyä koskevat säännöt.

4 Perustuslain VIII luvussa olevassa 96 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Ylioikeuksien tuomarit (Imħallfin) nimittää tasavallan presidentti pääministerin esityksestä.

(2) Ylioikeuden tuomariksi nimittämiseen vaadittava kelpoisuus on vain henkilöllä, joka on yhtäjaksoisesti vähintään kahdentoista vuoden ajan tai yhteensä vähintään kahdentoista vuoden pituisten ajanjaksojen ajan joko työskennellyt asianajajana Maltalla tai toiminut alioikeuden tuomarina (Maġistrat) Maltalla tai työskennellyt eri aikoina näissä molemmissa tehtävissä.

(3) Jollei 4 momentissa toisin säädetä, ennen kuin pääministeri tekee 1 momentin mukaisesti esityksensä ylioikeuden tuomarin [muiden kuin päällikkötuomarin (Prim Imħallef)] nimittämisestä, tämän perustuslain 96A §:llä perustettu tuomarinvalintalautakunta laatii 96A §:n 6 momentin c, d tai e kohdassa tarkoitetun arvion.

(4) Jollei 3 momentissa toisin säädetä, pääministeri voi päättää olla noudattamatta 3 momentissa tarkoitetun arvioinnin tuloksia,

edellyttäen että tämän toimivaltuuden käyttämisen jälkeen pääministeri tai Ministru responsabbli għall-ġustizzja (oikeusministeri)

(a) julkaisee viiden päivän kuluessa Maltan virallisessa lehdessä (Gazzetta tal-Gvern ta' Malta) ilmoituksen päätöksestään käyttää tätä toimivaltuutta ja mainittuun päätökseen johtaneet syyt ja

(b) antaa mainitusta päätöksestä edustajainhuoneelle (Kamra tad-Deputati) ilmoituksen, jossa selitetään päätöksen perustana olevat syyt, viimeistään toisessa edustajainhuoneen istunnossa sen jälkeen, kun esitys tasavallan presidentille on tehty 1 momentin mukaisesti.

Tämän momentin ensimmäisessä kohdassa säädettyä edellytystä ei kuitenkaan sovelleta, kun kyse on nimittämisestä päällikkötuomarin virkaan."

5 Perustuslain 96A §:ssä säädetään seuraavaa:

"(1) Perustetaan tuomareiden virkanimityksiä käsittelevä tuomarinvalintalautakunta, jäljempänä tässä pykälässä lautakunta, joka on tämän perustuslain 101A §:llä perustetun oikeuslaitosneuvoston (Kummissjoni għall-Amministrazzjoni tal-ġustizzja) alainen lautakunta ja johon kuuluvat:

(a) päällikkötuomari

(b) valtakunnansyyttäjä (Avukat Ġenerali)

(c) valtiontalouden tarkastusviraston päällikkö (Awditur Ġenerali)

(d) hallintotoiminnan lainmukaisuutta valvova viranomainen (Kummissarju għall-Investigazzjonijiet Amministrattivi) (oikeusasiamies) ja

(e) asianajajien ammattiyhteisön (Kummissarju għall-Investigazzjonijiet Amministrattivi) puheenjohtaja:

– –

(2) Lautakunnan puheenjohtajana toimii päällikkötuomari tai hänen poissa ollessaan tuomari, joka toimii hänen sijaisenaan 3 momentin d kohdan mukaisesti.

(3) (a) Henkilöä ei voida nimittää lautakunnan jäseneksi eikä hän voi jatkaa tässä tehtävässä, jos hän on ministeri, valtiosihteeri, edustajainhuoneen tai aluevaltuuston jäsen taikka poliittisen puolueen toimihenkilö tai ehdokas

– –

(4) Lautakunnan jäsenten on tehtävässään toimittava oman itsenäisen harkintansa mukaisesti, eikä heitä saa asettaa kenenkään muun henkilön tai minkään viranomaisen ohjaukseen tai valvontaan.

– –

(6) Lautakunnan tehtävät ovat seuraavat:

(a) se vastaanottaa ja tutkii sellaisten henkilöiden hakemukset, jotka ovat ilmoittaneet kiinnostuksensa nimityksestä ylioikeuden tuomarin (päällikkötuomaria lukuun ottamatta) tai alioikeuden tuomarin tehtävään, lukuun ottamatta henkilöitä, joihin sovelletaan e kohtaa

(b) se pitää pysyvää rekisteriä, johon kirjataan a kohdassa mainittujen henkilöiden hakemukset ja niihin liittyvät asiakirjat; rekisteri on salainen, ja siihen on pääsy vain lautakunnan jäsenillä, pääministerillä ja oikeusministerillä

(c) se haastattelee ja arvioi hakijat edellä mainittuihin tehtäviin tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla ja pyytää tätä tarkoitusta varten viranomaisilta tarpeellisiksi katsomiaan tietoja

(d) se antaa oikeusministerin välityksellä pääministerille lausuntonsa, jossa se esittää arvionsa hakijoiden kelpoisuudesta ja pätevyydestä tulla nimitetyksi edellä mainittuihin tehtäviin

(e) se antaa pääministerin pyynnöstä lausuntonsa sellaisten henkilöiden kelpoisuudesta ja pätevyydestä tulla nimitetyksi tuomarin tehtävään, jotka toimivat valtakunnansyyttäjän, valtiontalouden tarkastusviraston päällikön, oikeusasiamiehen tai alioikeuden tuomarin tehtävässä

(f) se antaa oikeusministerin pyynnöstä lausunnon nimittämisestä mihin tahansa muuhun tuomarin tai tuomioistuinlaitoksen tehtävään.

Edellä d kohdassa tarkoitettu arviointi on suoritettava kuudenkymmenen päivän kuluessa siitä, kun lautakunta on vastaanottanut tehtävään ilmoittautumisen, ja e ja f kohdassa tarkoitetut lausunnot on annettava kolmenkymmenen päivän kuluessa esitetystä pyynnöstä tai muussa määräajassa, jonka oikeusministeri voi lautakunnan suostumuksella vahvistaa virallisessa lehdessä julkaistavalla määräyksellä.

(7) Menettely lautakunnassa on luottamuksellinen ja tapahtuu suljetuin ovin, eikä lautakunnan jäsentä tai sihteeriä voida kutsua todistamaan tuomioistuimessa tai muussa elimessä mistään, mikä koskee lautakunnan vastaanottamia asiakirjoja tai sen käsittelemiä asioita taikka sille toimitettuja tai sen toimittamia tietoja.

(8) Lautakunta vahvistaa omat menettelysääntönsä, ja sen on julkaistava oikeusministerin suostumuksella perusteet, joiden mukaisesti se suorittaa arviointinsa.”

6 Perustuslain 97 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Jollei tässä pykälässä toisin säädetä, ylioikeuden tuomari eroaa virastaan täyttäessään kuusikymmentäviisi vuotta.

(2) Ylioikeuden tuomarin voi erottaa virastaan ainoastaan tasavallan presidentti edustajainhuoneen esityksestä, jonka edustajainhuone on hyväksynyt vähintään jäsentensä kahden kolmasosan enemmistöllä ja joka perustuu näyttöön siitä, ettei tuomari kykene hoitamaan virkaan liittyviä tehtäviä (fyysisen tai psyykkisen työkyvyttömyyden tai muun syyn vuoksi), tai näyttöön virkavirheestä.

(3) Parlamentti voi säätää lailla menettelystä, jota noudatetaan edellisen momentin mukaisesti esityksen tekemisessä, tutkinnan suorittamisessa ja näyttökysymyksessä asiassa, joka koskee ylioikeuden tuomarin kykenemättömyyttä tehtäviensä hoitamiseen tai virkavirhettä.”

7 Perustuslain 100 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Alioikeuksien tuomarit nimittää tasavallan presidentti pääministerin esityksestä.

(2) Alioikeuden tuomariksi nimittämiseen tai alioikeuden tuomarin tehtävän hoitamiseen vaadittava kelpoisuus on vain henkilöllä, joka on yhtäjaksoisesti vähintään seitsemän vuoden ajan tai yhteensä vähintään seitsemän vuoden pituisten ajanjaksojen ajan työskennellyt asianajajana Maltalla.

(3) Jollei tämän pykälän 4 momentissa toisin säädetä, alioikeuden tuomari eroaa virastaan täyttäessään kuusikymmentäviisi vuotta.

(4) Tämän perustuslain 97 §:n 2 ja 3 momenttia sovelletaan alioikeuksien tuomareihin.

(5) Jollei 6 momentissa toisin säädetä, ennen kuin pääministeri tekee 1 momentin mukaisesti esityksensä alioikeuden tuomarin nimittämisestä, tämän perustuslain 96A §:llä perustettu tuomarinvalintalautakunta laatii 96A §:n 6 momentin c, d tai e kohdassa tarkoitetun arvionsa.

(6) Jollei 5 momentissa toisin säädetä, pääministeri voi päättää olla noudattamatta 5 momentissa tarkoitetun arvioinnin tuloksia,

edellyttäen että tämän toimivaltuuden käyttämisen jälkeen pääministeri tai oikeusministeri

(a) julkaisee viiden päivän kuluessa Maltan virallisessa lehdessä (Gazzetta tal-Gvern ta’ Malta) ilmoituksen päätöksestään käyttää tätä toimivaltuutta ja mainittuun päätökseen johtaneet syyt ja

(b) antaa mainitusta päätöksestä edustajainhuoneelle ilmoituksen, jossa selitetään päätöksen perustana olevat syyt, viimeistään toisessa edustajainhuoneen istunnossa sen jälkeen, kun esitys tasavallan presidentille on tehty 1 momentin mukaisesti.”

8 Perustuslain 101B §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Perustetaan ylioikeuksien ja alioikeuksien tuomareita koskevia asioita käsittelevä lautakunta, – – joka on oikeuslaitosneuvoston alainen lautakunta, johon kuuluu kolme tuomaria, jotka eivät ole oikeuslaitosneuvoston jäseniä ja jotka on valittu ylioikeuksien ja alioikeuksien tuomareista

oikeuslaitosneuvoston vahvistamien sääntöjen mukaisesti kuitenkin siten, että kurinpitomenettelyssä, joka kohdistuu alioikeuden tuomariin, kolmesta jäsenestä kaksi on alioikeuden tuomareita, ja kurinpitomenettelyssä, joka kohdistuu ylioikeuden tuomariin, kolmesta jäsenestä kaksi on ylioikeuden tuomareita.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

9 Repubblika nosti 25.4.2019 ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa perustuslain 116 §:n mukaisesti yleisen edun nimissä nostetuksi luokitellun kanteen, jossa se vaatii toteamaan, että voimassa olevan tuomareiden nimittämisjärjestelmän vuoksi, sellaisena kuin siitä säädetään perustuslain 96, 96A ja 100 §:ssä, Maltan tasavalta rikkoo muun muassa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ja perusoikeuskirjan 47 artiklasta yhdessä luettuina johtuvia velvoitteitaan. Se vaatii myös, että kaikki nykyisen järjestelmän mukaiset tuomareiden nimitykset, jotka tapahtuvat tällä yleisen edun vuoksi nostetulla kanteella vireille pannun oikeudenkäynnin aikana, todetaan mitättömiksi ja tehottomiksi ja että muita tuomareita ei nimitetä muuten kuin perustuslain säännöksiä, toimivallanjakoa ja lainkäyttö- ja lainvalvontaelinten riippumattomuutta Maltalla koskevassa 17.12.2018 annetussa Euroopan neuvoston Demokratiaa oikeusteitse -komission (jäljempänä Venetsian komissio) lausunnossa nro 940/2018 (CDL-AD (2018)028) esitettyjen suositusten sekä SEU 19 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti.

10 Repubblika vetoaa vaatimuksensa tueksi siihen, että pääministerin harkintavalta tuomareiden nimittämisessä, sellaisena kuin se ilmenee perustuslain 96, 96A ja 100 §:stä, herättää epäilyjä tuomareiden riippumattomuudesta. Se korostaa tältä osin, että eräät vuodesta 2013 lähtien nimitetyistä tuomareista olivat hyvin aktiivisia Partit laburista -puolueessa (työväenpuolue), joka on hallituksessa, tai heidät on nimitetty sellaisella tavalla, että voidaan epäillä poliittisen vallan puuttumista tuomiovallan käyttöön.

11 Repubblika täsmentää myös riitauttavansa erityisesti kaikki 25.4.2019 tehdyt nimitykset, jotka koskevat kolmen alioikeustuomarin nimittämistä ylioikeuksien tuomareiksi ja kolmen uuden tuomarin nimittämistä alioikeuksiin (jäljempänä 25.4.2019 tehdyt nimitykset), sekä kaikki myöhemmin mahdollisesti tehtävät muut nimitykset. Se väittää tältä osin, että nämä nimitykset on tehty Venetsian komission 17.12.2018 antaman lausunnon nro 940/2018 vastaisesti.

12 Pääministeri katsoo sitä vastoin, että 25.4.2019 tehdyt nimitykset ovat perustuslain ja unionin oikeuden mukaisia. Nämä nimitykset eivät eroa muista vuonna 1964 hyväksytyn perustuslain säätämisen jälkeen tehdyistä tuomareiden nimityksistä muuten kuin siten, että – toisin kuin ennen vuotta 2016 tehtyjen nimitysten yhteydessä – perustuslain 96A §:llä perustettu tuomarinvalintalautakunta tutki vuonna 2019 esitettyjen hakijoiden soveltuvuuden kyseessä oleviin tehtäviin. Repubblikan esittämät väitteet koskevat näin ollen todellisuudessa kaikkia tähän mennessä tehtyjä tuomareiden nimityksiä.

13 Pääministerin mukaan riidanalainen nimitysjärjestelmä on SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimusten mukainen, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut.

14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että käsiteltävässä asiassa näkökohta, jota unionin tuomioistuimen on tarkasteltava SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan kannalta, koskee pääministerille perustuslain 96, 96A ja 100 §:ssä annettua harkintavaltaa tuomareiden nimittämismenettelyssä. Lisäksi sen mukaan herää kysymys siitä, onko vuonna 2016 toteutettu perustuslain muutos parantanut kyseistä menettelyä.

15 Tässä tilanteessa Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (siviilituomioistuimen ensimmäinen jaosto perustuslakituomioistuimena, Malta) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko SEU 19 artiklan 1 [kohdan toista alakohtaa] ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklaa katsoa voitavan soveltaa – yhdessä tai erikseen tarkasteltuina –, kun kyse on Maltan perustuslain 96, 96A ja 100 §:n oikeudellisesta pätevyydestä?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko pääministerin valtaoikeuksia tuomareiden virkanimityksissä Maltalla pidettävä SEU 19 artiklan 1 kohdan ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklan mukaisina, kun lisäksi otetaan huomioon Maltan perustuslain 96A §, joka tuli voimaan vuonna 2016?

3) Jos pääministerin valtaoikeudet ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, onko tämä otettava huomioon tulevien virkanimitysten osalta vai vaikuttaako tämä myös aikaisempiin virkanimityksiin?”

Pyyntö nopeutetusta menettelystä ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

16 Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali pyysi ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessään, että ennakkoratkaisupyyntö käsiteltäisiin nopeutetussa menettelyssä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan mukaisesti.

17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyyntönsä tueksi vedonnut lähinnä siihen, että nyt käsiteltävän asian kohteena olevat kysymykset koskevat kansallista etua, koska niihin annettava vastaus on omiaan vaikuttamaan oikeusvarmuuteen, joka liittyy Maltan eri tuomioistuinten, mukaan lukien huhtikuussa 2019 nimitettyjen tuomareiden, antamiin tuomioihin, sekä Maltan tuomioistuinjärjestelmän perusteisiin ja jatkuvuuteen. Lisäksi kyseisen tuomioistuimen mukaan lähitulevaisuudessa useat tuomarit saavuttavat eläkeiän ja, jos näitä tuomareita ei korvata toisilla tuomareilla tämän oikeudenkäynnin aikana, tehtävissään jatkavien tuomareiden toimintaan tämän tilanteen vuoksi kohdistuva paine saattaa vaarantaa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä kohtuullisessa ajassa koskevan perusoikeuden.

18 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdassa määrätään, että unionin tuomioistuimen presidentti voi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnöstä tai poikkeuksellisesti omasta aloitteestaan päättää esittelevää tuomaria ja julkisasiamiestä kuultuaan, että ennakkoratkaisupyyntö käsitellään nopeutetussa menettelyssä, jos asian laatu edellyttää, että asia käsitellään ensi tilassa.

19 Tässä yhteydessä on muistutettava, että tällaista nopeutettua menettelyä on pidettävä menettelyllisenä välineenä, jolla on tarkoitus vastata poikkeuksellisen kiireelliseen tilanteeseen (tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 48 kohta).

20 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että nopeutettua menettelyä voidaan olla soveltamatta, jos sen soveltaminen olisi vaikeaa asiassa esiin tulleiden oikeudellisten ongelmien arkaluonteisuuden ja monitahoisuuden vuoksi erityisesti silloin, kun asian käsittelyn kirjallista vaihetta unionin tuomioistuimessa ei ole asianmukaista lyhentää (tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 49 kohta).

21 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen presidentti päätti 19.12.2019 esittelevää tuomaria ja julkisasiamiestä kuultuaan hylätä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän, tämän tuomion 16 kohdassa mainitun pyynnön.

22 Ensinnäkin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on nimittäin tse katsonut, että pääasia ei ollut niin kiireellinen, että sen vuoksi olisi perusteita määrätä välitoimista. Toiseksi unionin tuomioistuimen nyt käsiteltävässä asiassa antaman tuomion vaikutukset Maltan tuomioistuinlaitokseen eivät ole sellaisenaan syy, joka osoittaisi sellaisen kiireellisen tilanteen olemassaolon, jonka vuoksi olisi perusteltua käsitellä asia nopeutetussa menettelyssä. Kolmanneksi nyt käsiteltävässä asiassa nousee esiin arkaluonteisia ja monitahoisia kysymyksiä, joiden vuoksi on perusteltua, ettei ennakkoratkaisupyyntöön sovellettavista tavanomaisista menettelysäännöistä poiketa.

23 Unionin tuomioistuimen presidentti päätti samana päivänä myös, että nyt kyseessä olevan asian käsittelylle annetaan etusija unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 53 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

24 Unionin tuomioistuimelle ilmoitettiin 27.10.2020 pidetyssä istunnossa, että perustuslakiin oli tehty heinäkuussa 2020 tiettyjä muutoksia Venetsian komission 17.12.2018 antamassa lausunnossa nro 940/2018 esitettyjen tuomareiden nimitysjärjestelmää koskevien suositusten johdosta ja että Venetsian komissio oli 8.10.2020 antanut näistä muutoksista lausunnon nro 993/2020, joka koski kymmentä lakia ja lakiehdotusta Venetsian komission 17.12.2018 antamassa lausunnossa (CDL-AD (2020)019) esitettyjen lainsäädäntöehdotusten toteuttamiseksi.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

25 Puolan hallitus katsoo, että ennakkoratkaisukysymykset on jätettävä tutkimatta kahdesta syystä.

26 Kyseinen hallitus huomauttaa ensinnäkin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksensä, jotta se voisi niihin annettujen vastausten perusteella ratkaista, ovatko pääasiassa kyseessä olevat Maltan oikeussäännöt yhteensopivia unionin oikeuden kanssa. Toimivalta arvioida SEUT 258 ja SEUT 259 artiklan nojalla kansallisten säännösten yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa kuuluu kuitenkin yksin unionin tuomioistuimelle eikä kansallisille tuomioistuimille, ja ainoastaan Euroopan komissio tai jäsenvaltio voi panna vireille näihin unionin oikeuden määräyksiin perustuvan menettelyn. Näin ollen kansallinen tuomioistuin ei voi SEUT 258 ja SEUT 259 artiklassa määrättyä menettelyä kiertämättä lausua kansallisen oikeuden yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa tukeutumalla ennakkoratkaisumenettelyssä annettuun unionin oikeuden tulkintaan, koska unionin tuomioistuin itse katsoo olevansa ennakkoratkaisumenettelyssä vailla

toimivaltaa valvoa tällä tavoin kansallisen oikeuden yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa. Unionin tuomioistuimen nyt käsiteltävässä asiassa antamaa unionin oikeuden tulkintaa ei siis voida pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitetulla tavalla tarpeellisena pääasian ratkaisemiseksi.

27 Tältä osin on todettava, että – kuten nyt käsiteltävästä ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee – ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sen on saatava unionin tuomioistuimelta SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan tulkinta niiden epäilyjen valossa, joita sillä on tuomareiden nimittämismenettelyä koskevien kansallisten säännösten yhteensoveltuvuudesta näiden unionin oikeuden määräysten kanssa, käsitellessään siinä kansallisen oikeuden mukaisesti yleisen edun nimissä vireille pantua kannetta.

28 SEUT 267 artiklassa käyttöön otettu ennakkoratkaisumenettely onkin nimenomaan unionin tuomioistuimen ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten välinen välittömän yhteistyön menettely. Kyseisessä menettelyssä, joka perustuu kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, oikeusriidan tosiseikaston arvioiminen kuuluu yksinomaan kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan, ja sen tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta, kun taas unionin tuomioistuimella on ainoastaan toimivalta lausua unionin oikeuden tulkinnasta tai pätevyydestä sellaisten tosiseikkojen perusteella, jotka kansallinen tuomioistuin on sille esittänyt (tuomio 25.10.2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, 27 kohta ja tuomio 30.5.2018, Dell'Acqua, C-370/16, EU:C:2018:344, 31 kohta).

29 Tästä on todettava, että unionin tuomioistuimen tehtävän osalta on tehtävä ero sen mukaan, onko sen käsiteltäväksi saatettu ennakkoratkaisupyyntö, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, vai jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskeva kanne. Kun nimittäin unionin tuomioistuimen on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä tarkastettava, onko komission tai jonkin muun kuin kyseessä olevan jäsenvaltion riitauttama kansallinen toimenpide tai käytäntö yleisesti ja ilman, että on tarpeen, että kansallisissa tuomioistuimissa on pantu vireille sitä koskeva riita-asia, unionin oikeuden vastainen, unionin tuomioistuimen tehtävänä ennakkoratkaisumenettelyssä on sitä vastoin auttaa ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta ratkaisemaan siinä vireillä oleva konkreettinen oikeusriita (tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 47 kohta).

30 On myös syytä muistuttaa, että unionin tuomioistuimen tehtävänä ennakkoratkaisumenettelyssä ei ole lausua kansallisen oikeuden säännösten yhteensopivuudesta unionin oikeuden säännösten kanssa, mutta se on sen sijaan toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa tätä yhteensopivuutta sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa (tuomio 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on suorittaa tällainen arviointi unionin tuomioistuimen näin esittämien tulkintaan liittyvien seikkojen valossa.

31 Tästä seuraa, että tämän tuomion 26 kohdassa mainittu Puolan hallituksen väite, jonka mukaan vastaus ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen nyt käsiteltävässä asiassa SEUT 267 artiklan nojalla esittämiin kysymyksiin merkitsisi SEUT 258 ja SEUT 259 artiklan kiertämistä, on hylättävä.

32 Toiseksi Puolan hallituksen mukaan SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, jonka mukaan jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, ei muuta annetun toimivallan periaatteen sisältöä eikä unionin toimivallan laajuutta. Kyseinen määräys perustuu päinvastoin lähtökohtaan, jonka mukaan on niin, että koska unionilla ei ole toimivaltaa oikeuslaitoksen järjestämistä koskevissa asioissa, jäsenvaltioiden tehtävä on nimetä toimivaltaiset tuomioistuimet ja säätää asianmukaisista menettelysäännöistä yksityisille unionin oikeuden perusteella kuuluvien oikeuksien suojaamiseksi. Näin ollen SEU 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ei voida johtaa mitään erityissääntöä, joka koskisi tuomareiden nimittämistä tai kansallisten tuomioistuinten organisaatiota. Perusoikeuskirjan 47 artiklaa ei puolestaan voida soveltaa tässä tapauksessa. Repubblika on nimittäin nostanut yleisen edun nimissä kanteen, mutta se ei vetoa subjektiiviseen oikeuteen, joka sillä olisi unionin oikeuden perusteella. Nyt käsiteltävässä asiassa ei siten ole kyse tilanteesta, jossa sovelletaan unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

33 Tältä osin on riittävää todeta, että nämä Puolan hallituksen esittämät väitteet koskevat lähinnä unionin oikeuden ja erityisesti SEU 19 artiklan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan ulottuvuutta ja näin ollen näiden määräysten tulkintaa. Tällaiset väitteet, jotka siis koskevat esitettyjen kysymysten asiasisältöä, eivät siten lähtökohtaisestikaan voi johtaa kysymysten tutkimatta jättämiseen (tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 80 kohta).

34 Ennakkoratkaisukysymykset on näin ollen otettava tutkittaviksi.

Ensimmäinen kysymys

35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa ja perusoikeuskirjan 47 artiklaa tulkittava siten, että niitä voidaan soveltaa asiassa, jossa kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetaan kansallisen oikeuden mukainen kanne, jossa kyseistä tuomioistuinta vaaditaan lausumaan siitä, ovatko kansalliset säännökset, joilla säännellään sen jäsenvaltion tuomareiden nimittämismenettelyä, johon kyseinen tuomioistuin kuuluu, yhteensopivia unionin oikeuden kanssa.

36 Yhtäältä on syytä muistuttaa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan aineellisesta soveltamisalasta, että tässä määräyksessä on kyse ”unionin oikeuteen kuuluvista aloista” riippumatta siitä, missä olosuhteissa jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla (tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 29 kohta ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 111 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Jokaisen jäsenvaltion on SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla siten muun muassa varmistettava, että elimet, jotka kuuluvat unionin oikeudessa tarkoitettuina ”tuomioistuimina” sen oikeussuojakeinojen järjestelmään unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla ja jotka voivat näin ollen lausua tässä ominaisuudessa unionin oikeuden soveltamisesta tai tulkinnasta, täyttävät tehokkaan oikeussuojan vaatimukset (tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Tältä osin on kiistatonta, että Maltan tuomioistuimet voivat joutua lausumaan unionin oikeuden soveltamiseen tai tulkintaan liittyvistä kysymyksistä ja että ne kuuluvat unionin oikeudessa tarkoitetun ”tuomioistuimen” ominaisuudessa Maltan oikeussuojakeinojen järjestelmään SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetuilla ”unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla”, joten kyseisten tuomioistuimien on täytettävä tehokkaan oikeussuojan vaatimukset (ks. vastaavasti tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 114 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Ennakkoratkaisupyynnöstä ja tämän tuomion 9–11 kohdasta ilmenee lisäksi, että ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa on nostettu kansallisen oikeuden mukainen kanne, jossa Repubblika riitauttaa Maltan tuomareiden nimittämismenettelyä koskevien säännösten yhteensopivuuden erityisesti unionin oikeudessa asetettujen jäsenvaltioiden tuomioistuinjärjestelmän riippumattomuuden vaatimusten kanssa. SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tarkoitus soveltaa sellaisen kanteen yhteydessä, jolla on tarkoituksena näin riitauttaa sellaisten kansallisen oikeuden säännösten yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa, joiden väitetään voivan vaikuttaa tuomareiden riippumattomuuteen (ks. analogisesti tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 11–13 ja 46–52 kohta).

40 Toisaalta perusoikeuskirjan 47 artiklan osalta on muistutettava, että kyseisessä määräyksessä, jossa toistetaan tehokkaan oikeussuojan periaate, taataan jokaiselle, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa (tuomio 27.6.2013, Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, 59 kohta ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Kuten perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisestä kohdasta ilmenee, kyseisen oikeuden tunnustaminen tietyssä yksittäistapauksessa edellyttää siten, että henkilö, joka vetoaa siihen, vetoaa unionin oikeudessa taattuihin oikeuksiin tai vapauksiin (tuomio 6.10.2020, Luxemburgin valtio (Muutoksenhakuoikeus verotietopyyntöön), C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, 55 kohta ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 88 kohta).

42 Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvistä tiedoista ei kuitenkaan ilmene, että Repubblika vetoaisi pääasiassa sellaiseen oikeuteen, joka sillä olisi tietyn unionin oikeuden oikeussäännön nojalla. Tässä asiassa nimittäin kyseenalaistetaan tuomareiden nimittämistä sääntelevien perustuslain säännösten yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa.

43 Repubblika tosin riitauttaa myös 25.4.2019 tehtyjen nimitysten ja kaikkien sellaisten mahdollisten myöhempien nimitysten laillisuuden, jotka eivät ole Venetsian komission 17.12.2018 antamassa lausunnossa nro 940/2018 esitettyjen suositusten, SEU 19 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisia. Repubblikan tältä osin esittämä riitauttaminen perustuu kuitenkin ainoastaan väitteeseen siitä, että kyseiset perustuslain säännökset, joiden perusteella näistä nimityksistä on päätetty, ovat unionin oikeuden vastaisia, eikä Repubblika vetoa siihen, että näistä nimityksistä olisi seurannut jonkin sillä unionin oikeuden säännöksen nojalla olevan oikeuden loukkaaminen.

44 Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan 47 artiklaa ei näin ollen voida sellaisenaan soveltaa pääasiaan.

45 Koska kuitenkin SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa velvoitetaan kaikki jäsenvaltiot säätämään tarvittavista oikeussuojakeinoista muun muassa perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetun tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, viimeksi mainittu määräys on otettava asianmukaisesti huomioon tulkittaessa SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa (tuomio 14.6.2017, Online Games ym., C-685/15, EU:C:2017:452, 54 kohta ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 143 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että sitä voidaan soveltaa asiassa, jossa kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetaan kansallisen oikeuden mukainen kanne, jossa kyseistä tuomioistuinta vaaditaan lausumaan siitä, ovatko kansalliset säännökset, joilla säännellään sen jäsenvaltion tuomareiden nimittämismenettelyä, johon kyseinen tuomioistuin kuuluu, yhteensopivia unionin oikeuden kanssa. Tätä määräystä tulkittaessa on otettava asianmukaisesti huomioon perusoikeuskirjan 47 artikla.

Toinen kysymys

47 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansallisille säännöksille, joissa annetaan kyseessä olevan jäsenvaltion pääministerille ratkaiseva toimivalta tuomareiden nimittämismenettelyssä mutta säädetään samalla, että tähän menettelyyn osallistuu elin, jonka tehtävänä on muun muassa arvioida tuomarinviran hakijoita ja antaa lausunto pääministerille.

48 Tältä osin on muistutettava, että vaikka oikeuslaitoksen järjestäminen jäsenvaltioissa kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, jäsenvaltioiden on kuitenkin kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden nojalla kuuluvia velvoitteita. Näin voi olla muun muassa silloin, kun on kyse kansallisista säännöksistä, jotka koskevat tuomareiden nimittämistä koskevien päätösten tekemistä (ks. vastaavasti tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja 79 kohta).

49 SEU 19 artiklassa annetaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtäväksi taata unionin oikeuden täysi soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa ja yksityisillä unionin oikeuden nojalla oleva oikeussuoja (tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 108 kohta).

50 Tältä osin – ja kuten SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään – jäsenvaltioiden asiana on säätää oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmästä tuomioistuinten harjoittaman tehokkaan laillisuusvalvonnan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla ja varmistaa, että tähän järjestelmään kuuluvat tuomioistuimet, jotka voivat lausua unionin oikeuden soveltamisesta tai tulkinnasta, täyttävät tehokkaan oikeussuojan vaatimukset (tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 109 ja 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden tuomioistuinten riippumattomuudella on monista eri syistä perustavanlaatuinen merkitys unionin oikeusjärjestyksessä (tuomio 9.7.2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, 45 kohta). Tämä riippumattomuus on siten olennaista sen tuomioistuinten välisen yhteistyön järjestelmän moitteettomalle toiminnalle, jota

SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely edustaa, sillä tämän menettelyn voi saattaa vireille vain elin, jonka tehtävänä on soveltaa unionin oikeutta ja joka täyttää muun muassa tämän riippumattomuuden vaatimuksen (ks. mm. tuomio 21.1.2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Lisäksi tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimus, joka kuuluu erottamattomasti tuomitsemistehtävään, on osa keskeistä sisältöä perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrätyssä tehokasta oikeussuojaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevassa perusoikeudessa, jolla on ensisijainen merkitys sen takaajana, että suojataan kaikkia niitä oikeuksia, joita yksityisillä on unionin oikeuden nojalla, ja että turvataan ne jäsenvaltioille yhteiset arvot, jotka on vahvistettu SEU 2 artiklassa ja joihin kuuluu muun muassa oikeusvaltiota koskeva arvo (ks. vastaavasti tuomio 26.3.2020, Uudelleenkäsittely Simpson v. neuvosto ja HG v. komissio, C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 70 ja 71 kohta ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 116 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Perusoikeuskirjan 47 artiklalla myötävaikutetaan kaikkien yksityisten, jotka tietyssä tapauksessa vetoavat unionin oikeuteen perustuvaan oikeuteensa, tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden kunnioittamiseen, kun taas SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan tarkoituksena puolestaan on varmistaa, että kunkin jäsenvaltion käyttöön ottama oikeussuojakeinojen järjestelmä takaa tehokkaan oikeussuojan unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.

53 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeudessa edellytetyt riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa ja sen jäsenten nimitystä ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat elimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista, ja joiden perusteella yksityisten kaikki perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se täysin neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa (tuomio 19.9.2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, 53 kohta; tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 66 kohta ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 117 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Oikeusvaltion toiminnalle tunnusomaisen vallanjako-opin mukaisesti on erityisesti taattava tuomioistuinten riippumattomuus lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta (tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 124 kohta ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 118 kohta).

55 Tältä osin on tärkeää, että tuomarit on suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa heidän riippumattomuutensa. Tämän tuomion 53 kohdassa mainittujen sääntöjen on oltava erityisesti sellaisia, että niillä voidaan sulkea pois paitsi kaikki suora vaikuttaminen ohjeiden muodossa myös kaikenlainen epäsuorempi vaikuttaminen, joka voi ohjata asianomaisten tuomareiden ratkaisuja (tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), C-619/18, EU:C:2019:531, 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 119 kohta).

56 Siltä osin kuin on erityisesti kyse olosuhteista, joissa tuomareiden nimittämistä koskevat päätökset tehdään, on mainittava, että unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus täsmentää, että pelkästään se, että heidät nimittää jäsenvaltion tasavallan presidentti, ei voi johtaa siihen, että he ovat tasavallan presidentistä riippuvaisia, eikä se voi herättää epäilyjä heidän puolueettomuudestaan, jos asianomaisiin henkilöihin ei heidän nimittämisensä jälkeen kohdisteta mitään painostusta eivätkä he saa ohjeita tehtäviään hoitaessaan (tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 133 kohta ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 122 kohta).

57 Unionin tuomioistuin on kuitenkin myös maininnut, että on tarpeen varmistua siitä, että nimityspäätösten tekemiseen johtavat aineelliset edellytykset ja menettelysäännöt ovat sellaisia, ettei yksityisille voi herätä niiden johdosta perusteltuja epäilyjä siltä osin, ovatko asianomaiset tuomarit täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, ovatko he neutraaleja vastakkain oleviin intresseihin nähden, sen jälkeen kun asianomaiset henkilöt on nimitetty, ja että tätä varten on tärkeää muun muassa, että mainitut edellytykset ja menettelysäännöt on laadittu siten, että tämän tuomion 55 kohdassa mieleen palautetut vaatimukset täyttyvät (tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 134 ja 135 kohta ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 123 kohta).

58 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan liittyvät epäilyt koskevat lähinnä kansallisia säännöksiä, joissa asianomaisen jäsenvaltion pääministerille annetaan ratkaiseva toimivalta tuomareiden nimittämismenettelyssä mutta säädetään samalla, että tähän menettelyyn osallistuu elin, jonka tehtävänä on muun muassa arvioida tuomarinviran hakijoita ja antaa pääministerille lausunto.

59 Tältä osin on ensinnäkin todettava, että – kuten unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee – tuomareiden nimittämistä koskevat perustuslain säännökset ovat pysyneet muuttumattomina siitä lähtien, kun ne annettiin vuonna 1964, siihen saakka, kunnes vuonna 2016 tehtiin perustuslain uudistus, jolla perustettiin perustuslain 96A §:ssä tarkoitettu tuomarinvalintalautakunta. Ennen tätä uudistusta pääministerin toimivaltaa rajoitti ainoastaan vaatimus, jonka mukaan tuomarin virkaa hakevien oli täytettävä perustuslaissa säädetyt edellytykset voidakseen hakea tällaista virkaa.

60 Maltan tasavalta on siis liittynyt unioniin SEU 49 artiklan perusteella ennen mainittua uudistusta voimassa olleiden perustuslain säännösten perusteella.

61 Kyseisessä 49 artiklassa, jossa määrätään, että jokaisella Euroopan valtiolla on mahdollisuus hakea unionin jäsenyyttä, täsmennetään, että unioni muodostuu valtioista, jotka ovat vapaasti ja vapaaehtoisesti liittyneet SEU 2 artiklassa tällä hetkellä tarkoitettuihin yhteisiin arvoihin ja jotka kunnioittavat näitä arvoja ja sitoutuvat edistämään niitä.

62 Erityisesti SEU 2 artiklasta ilmenee, että unionin perustana on oikeusvaltion kaltaisia arvoja, jotka ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista muun muassa oikeudenmukaisuus. Tältä osin on korostettava, että jäsenvaltioiden ja muun muassa niiden tuomioistuinten välinen keskinäinen luottamus perustuu perustavanlaatuiseen lähtökohtaan, jonka mukaan jäsenvaltiot jakavat lukuisia yhteisiä arvoja, joihin unioni perustuu, kuten

kyseisessä artiklassa täsmennetään (ks. vastaavasti lausunto 2/13 (Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen), 18.12.2014, EU:C:2014:2454, 168 kohta ja tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 30 kohta).

63 Tästä seuraa, että se, että jäsenvaltio kunnioittaa SEU 2 artiklassa vahvistettuja arvoja, on edellytys sille, että kaikki perussopimusten soveltamisesta kyseiseen jäsenvaltioon johtuvat oikeudet toteutuvat. Jäsenvaltio ei siis voi muuttaa lainsäädäntöään sellaisella tavalla, joka johtaa oikeusvaltion arvon, joka on muun muassa SEU 19 artiklassa konkretisoituva arvo, suojelun heikkenemiseen (ks. vastaavasti tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 108 kohta).

64 Jäsenvaltioiden on näin ollen huolehdittava siitä, ettei niiden oikeuslaitoksen järjestämistä koskeva lainsäädäntö heikkene tämän arvon kannalta, pidättäytymällä antamasta sääntöjä, jotka heikentäisivät tuomioistuinten riippumattomuutta (ks. analogisesti tuomio 17.12.2020, Openbaar Ministerie (Pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen riippumattomuus), C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, 40 kohta).

65 Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä jo todennut pääasiallisesti, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä oikeuslaitoksen järjestämistä koskeville kansallisille säännöksille, jotka voivat merkitä oikeusvaltiota koskevan arvon suojelun ja erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuden takeiden heikentämistä asianomaisessa jäsenvaltiossa (ks. vastaavasti tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982 ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153).

66 Sitä vastoin tuomarinvalintalautakunnan kaltaisen elimen, joka on perustettu vuonna 2016 tehdyn perustuslakiuudistuksen yhteydessä perustuslain 96A §:llä, osallistuminen tuomareiden nimittämismenettelyyn voi lähtökohtaisesti olla omiaan edistämään tämän menettelyn objektiivisuutta rajaamalla pääministerin harkintavaltaa hänelle tässä asiassa annetun toimivallan käyttämisessä. Lisäksi tällaisen elimen on itsekin oltava riittävän riippumaton lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta ja viranomaisesta, jolle sen on annettava lausunto tuomarin virkaan ehdolla olevien hakijoiden arvioinnista (ks. analogisesti tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 137 ja 138 kohta ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 124 ja 125 kohta).

67 Nyt käsiteltävässä asiassa useat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemat säännöt vaikuttavat sellaisilta, että niillä voidaan taata tuomarinvalintalautakunnan riippumattomuus lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta. Tämä pätee perustuslain 96A §:n 1–3 momenttiin sisältyviin sääntöihin, jotka koskevat kyseisen lautakunnan kokoonpanoa ja poliittisissa tehtävissä toimivien henkilöiden kieltämistä osallistumasta sen toimintaan, mainitun lautakunnan jäsenille perustuslain 96A §:n 4 momentissa säädettyyn velvollisuuteen toimia täysin itsenäisesti ja olematta kenenkään henkilön tai minkään viranomaisen johdon tai valvonnan alaisia, sekä tämän saman lautakunnan velvollisuuteen julkaista oikeusministerin suostumuksella kriteerit, joiden perusteella se tekee arviointinsa, mikä julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 91 kohdassa esittämän toteamuksen mukaisesti sitä paitsi on myös tehty.

68 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole käsiteltävässä asiassa myöskään esittänyt epäilyjä niistä edellytyksistä, joilla perustuslain 96A §:llä perustetun tuomarinvalintalautakunnan jäsenet on nimetty, tai siitä tavasta, jolla tämä elin konkreettisesti täyttää tehtävänsä.

69 On siis ilmeistä, että tuomarinvalintalautakunnan perustaminen perustuslain 96A §:llä vahvistaa takeita tuomareiden riippumattomuudesta.

70 Toiseksi on todettava, kuten muun muassa komissio korostaa, että vaikka pääministerillä on pääasiassa kyseessä olevien kansallisten säännösten mukaisesti selvä toimivalta tuomareiden nimittämisessä, tämän toimivallan käyttöä rajataan kuitenkin niillä työkokemusta koskevilla edellytyksillä, jotka tuomarin virkaa hakevien on täytettävä, koska näistä edellytyksistä säädetään perustuslain 96 §:n 2 momentissa ja 100 §:n 2 momentissa.

71 Lisäksi on niin, että vaikka pääministeri voi päättää esittää tasavallan presidentille sellaisen hakijan nimittämistä, jota perustuslain 96A §:llä perustettu tuomarinvalintalautakunta ei ole ehdottanut, hänen on tässä tapauksessa kuitenkin perustuslain 96 §:n 4 momentin ja 100 §:n 6 momentin mukaisesti ilmoitettava menettelynsä syyt edustajainhuoneelle ja, jollei kyse ole päällikkötuomarin nimittämisestä, myös yleisölle Maltan virallisessa lehdessä (Gazzetta tal-Gvern ta' Malta) julkaistavalla kuulutuksella. Edellyttäen, että pääministeri käyttää tätä toimivaltaa vain täysin poikkeuksellisesti ja noudattaa ehdottomasti ja tehokkaasti tätä perusteluvelvollisuutta, tämä toimivalta ei ole omiaan luomaan perusteltuja epäilyjä valittujen hakijoiden riippumattomuudesta.

72 Kaikki nämä seikat huomioon ottaen ei ole ilmeistä, että pääasiassa kyseessä olevat tuomareiden nimittämistä koskevat kansalliset säännökset olisivat sellaisinaan omiaan herättämään yksityisissä perusteltuja epäilyjä siitä, ovatko nimitetyt tuomarit täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ja erityisesti lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan välittömän tai välillisen vaikutusvallan ulottumattomissa ja neutraaleja vastakkain oleviin intresseihin nähden, ja että ne olisivat siten omiaan johtamaan siihen, ettei kyseisiä tuomareita koeta riippumattomiksi tai puolueettomiksi, mikä olisi omiaan heikentämään sitä luottamusta, jota oikeuslaitoksen täytyy herättää yksityisissä oikeussubjekteissa demokraattisessa yhteiskunnassa ja oikeusvaltiossa.

73 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansallisille säännöksille, joissa annetaan kyseessä olevan jäsenvaltion pääministerille ratkaiseva toimivalta tuomareiden nimittämismenettelyssä mutta säädetään samalla, että tähän menettelyyn osallistuu riippumaton elin, jonka tehtävänä on muun muassa arvioida tuomarinviran hakijoita ja antaa lausunto pääministerille.

Kolmas kysymys

74 Kun otetaan huomioon toiseen kysymykseen annettu vastaus, kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

75 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että sitä voidaan soveltaa asiassa, jossa kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetaan kansallisen oikeuden mukainen kanne, jossa kyseistä tuomioistuinta vaaditaan lausumaan siitä, ovatko kansalliset säännökset, joilla säännellään sen jäsenvaltion tuomareiden nimittämismenettelyä, johon kyseinen tuomioistuin kuuluu, yhteensopivia unionin oikeuden kanssa. Tätä määräystä tulkittaessa on otettava asianmukaisesti huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla.**

2) **SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansallisille säännöksille, joissa annetaan kyseessä olevan jäsenvaltion pääministerille ratkaiseva toimivalta tuomareiden nimittämismenettelyssä mutta säädetään samalla, että tähän menettelyyn osallistuu riippumaton elin, jonka tehtävänä on muun muassa arvioida tuomarinviran hakijoita ja antaa lausunto pääministerille.**

Allekirjoitukset