Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 20. mail 2021 [1]

Liidetud kohtuasjad C-748/19–C-754/19

Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim
versus
WB (C-748/19)
ja
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie
versus
XA,
YZ (C-749/19)
ja
Prokuratura Rejonowa Warszawa – Wola w Warszawie
versus
DT (C-750/19)
ja
Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie
v*ersus*
ZY (C-751/19)
ja
Prokuratura Rejonowa Warszawa – Ursynów w Warszawie
versus
AX (C-752/19)
ja
Prokuratura Rejonowa Warszawa – Wola w Warszawie
versus
BV (C-753/19)
ja
Prokuratura Rejonowa Warszawa – Wola w Warszawie
versus
CU (C-754/19),
menetlusse astujad:
Pictura Sp. z o.o.

[1] Algkeel: inglise.

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Sąd Okręgowy w Warszawie (Varssavi regionaalne kohus, Poola))

Eelotsusetaotlus – Liidu õiguse põhimõtted – Kohtute sõltumatus – ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik – Direktiiv (EL) 2016/343 – Kriminaalasju lahendavad kohtukoosseisud, kuhu kuuluvad justiitsministri lähetatud kohtunikud – Eelotsusetaotluste vastuvõetavus – Eelotsusetaotluse esitanud kohtukoosseisu sõltumatus – ELL artikli 19 lõike 1 piirid – Mõiste „kohus“ ELTL artikli 267 tähenduses – Küsimuse asjakohasus ja vajalikkus – Süütuse presumptsioon

I. Sissejuhatus

1. Käesolevates kohtuasjades on tekkinud kriitiliselt olulisi küsimusi seoses ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust tulenevat kohtute sõltumatuse nõuet puudutavate eelotsuse küsimuste vastuvõetavusega. Euroopa Kohtul palutakse selgitada ELL artikli 19 lõike 1 piire, pidades eriti silmas hiljutisi kohtuotsuseid A.K. jt; Miasto Łowicz; Maler, ning Land Hessen.[2]

2. Samuti tekib käesolevates kohtuasjades oluline sisuline küsimus: kas liidu õigusega on vastuolus riigisisese õiguse sätted, mille kohaselt võib justiitsminister, kes on ühtlasi peaprokurör, lähetada avalikustamata kriteeriumide põhjal kõrgema astme kohtutesse määramata ajaks kohtunikke ning igal ajal selle lähetuse omal äranägemisel lõpetada?

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

3. ELL artikkel 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism, mittediskrimineerimine, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.“

4. ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus on sätestatud: „Liikmesriigid näevad ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse liidu õigusega hõlmatud valdkondades.“

5. ELTL artikli 267 kohaselt võib Euroopa Liidu Kohtule eelotsusetaotluse esitada ainult liikmesriigi „kohus“.

[2] 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) (edaspidi „kohtuotsus A.K. jt“); 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234) (edaspidi „kohtuotsus Miasto Łowicz“); 9. juuli 2020. aasta kohtuotsus Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535) (edaspidi „kohtuotsus Land Hessen“), ja 2. juuli 2020. aasta kohtumäärus S.A.D. Maler und Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523) (edaspidi „kohtumäärus Maler“).

6. Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) VI jaotis „Õigusemõistmine“ sisaldab artiklit 47 „Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele“, milles on sätestatud:

„Igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.

Igaühel on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus. […]

[…].“

7. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta direktiivi (EL) 2016/343, millega tugevdatakse süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte ja õigust viibida kriminaalmenetluses kohtulikul arutelul,[3] põhjenduses 22 on märgitud:

„Kahtlustatava ja süüdistatava süü tõendamise kohustus lasub süüdistajal ja iga kõrvaldamata kahtlus tõlgendatakse kahtlustatava või süüdistatava kasuks. Kui tõendamiskoormis ümber pööratakse (süüdistuselt kaitsele), rikutaks süütuse presumptsiooni, ilma et see piiraks […] kohtusüsteemi sõltumatust kahtlustatava või süüdistatava süü hindamisel […].“

8. Direktiivi 2016/343 artiklis 6 „Tõendamiskohustus“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et kahtlustatava ja süüdistatava süü tõendamise kohustus lasub süüdistajal. […]

2. Liikmesriigid tagavad, et mis tahes kahtlust süü küsimuses tõlgendatakse kahtlustatava või süüdistatava kasuks, sealhulgas juhul, kui kohus hindab, kas asjaomane isik tuleks õigeks mõista.“

B. Poola õigus

9. 27. juuli 2001. aasta üldkohtute korralduse seaduse (Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych;[4] edaspidi „üldkohtute seadus“) artiklis 77 on sätestatud:

„(1) Justiitsminister võib kohtuniku nõusolekul lähetada teda täitma kohtulikke või haldusülesandeid:

1) teise sama või madalama astme kohtusse või kui see on iseäranis põhjendatud, kõrgema astme kohtusse, pidades silmas üldkohtu töötajate ratsionaalset rakendamist ja eri kohtute töökoormusest tulenevaid vajadusi,

[…]

– tähtajaks, mis ei tohi ületada 2 aastat, või määramata ajaks.

[…]

3 ELT 2016, L 65, lk 1.

4 Konsolideeritud tekst avaldatud 2019. aasta seaduste kogumikus (Dz. U.), jrk nr 52, muudetud redaktsioon.

(4) Kui kohtunik on lähetatud lõike 1 punktide 2, 2a ja 2b ning lõike 2a alusel määramata ajaks, võib selle kohtuniku lähetuse lõpetada või asjaomane isik võib ametikohalt, millele ta lähetati, tagasi astuda kolmekuulise etteteatamisega. Muudel juhtudel, kui kohtunik on lähetatud, ei ole vaja sellisest tühistamisest või tagasiastumisest ette teatada.

[…].“

10. 6. juuni 1997. aasta kriminaalmenetluse seadustiku (Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego;[5] edaspidi „kriminaalmenetluse seadustik“) artikli 30 lõikes 2 on sätestatud, et „kõrgema astme kohus teeb otsuse ühest kohtunikust koosnevas koosseisus või kolmeliikmelises kohtukoosseisus, kui vaidlustatud kohtuotsust ei tehtud ühest kohtunikust koosnevas kohtukoosseisus või kui kohtu president juhtumi erilise keerukuse või tähtsuse pärast määrab, et see asi vaadatakse läbi kolmest kohtunikust koosnevas koosseisus, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti“.

11. Kriminaalmenetluse seadustiku artikli 41 lõike 1 kohaselt „jäetakse kohtunik menetlusest kõrvale, kui esineb asjaolusid, mille tõttu tekib põhjendatud kahtlus, kas ta on menetletavas asjas erapooletu“.

III. Faktilised asjaolud, riigisisesed menetlused ja eelotsuse küsimused

12. Käesolevad eelotsusetaotlused on esitanud Sąd Okręgowy w Warszawie (regionaalne kohus Varssavis, Poola) 10. kriminaalasjade apellatsioonikolleegiumi kohtukoosseisu eesistuja seoses selle kohtu menetluses oleva seitsme kriminaalasjaga. Eelotsusetaotlustest nähtuvalt puudutavad need kriminaalasjad mitmesuguseid eri süütegusid, mille koosseis on ette nähtud karistusseadustikus[6] ja maksukaristusseadustikus.[7]

13. Eelotsusetaotlused esitanud kohus on seisukohal, et käesolevad menetlused kuuluvad liidu õiguse reguleerimisalasse. Ta märgib, et Poola kohtud on kohustatud direktiivi 2016/343 artiklite 3 ja 6 alusel tagama, et kahtlustatavat ja süüdistatavat peetakse süütuks seni, kuni tema süüd ei ole seaduse kohaselt tõendatud, ning kohaldama asjakohaseid tõendamiskoormise jaotuse eeskirju. Vastavalt selle direktiivi artiklile 6 koostoimes põhjendusega 22 ei tohi süütuse presumptsioon ohustada kohtute sõltumatust.

14. Nimetatud kohus osutab, et iga kohtukoosseis, mis on määratud vastavas põhikohtuasjas vaidlust lahendama, koosneb kohtunik-ettekandjast, kes on koosseisu eesistuja, ja kahest teisest kohtunikust. Igas asjas on üks „teistest“ kohtunikest lähetatud alama astme kohtust justiitsministri/peaprokuröri otsusega, mis on tehtud vastavalt üldkohtute seaduse artiklile 77 (edaspidi „lähetatud kohtunikud“). Samuti on eelotsusetaotlused esitanud kohus selgitanud, et mõned lähetatud kohtunikud on ka „distsiplinaaresindajad“ üldkohtute kohtunike distsiplinaarametniku (*Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych*) juures.

5 Konsolideeritud tekst avaldatud 2020. aasta seaduste kogumikus (Dz. U.), jrk nr 30.

6 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (6. juuni 1997. aasta seaduse – karistusseadustiku kehtestamine; konsolideeritud redaktsioon *Dz. U.* 2019, jrk nr 1950) artiklid 200, 280, 177, 296.

7 Ustawa z dnia 10 września 1990 r. – Kodeks karny skarbowy (10. septembri 1990. aasta seaduse – maksukaristusseadustiku kehtestamine, konsolideeritud redaktsioon *Dz. U.* 2020, jrk nr 19) artikli 62 lõige 2.

15. Eelotsusetaotlused esitanud kohus kahtleb, kas liidu õigusega on kooskõlas teatavad riigisisese õiguse sätted, mis annavad justiitsministrile/peaprokurörile õiguse lähetada kõrgema astme kohtutesse määramata ajaks kohtunikke ja igal ajal selle lähetuse omal äranägemisel lõpetada (edaspidi „vaidlusalused riigisisesed sätted“). Muu hulgas on eelotsusetaotlused esitanud kohus seisukohal, et need sätted võivad rikkuda riigisiseste kohtute sõltumatuse nõuet, mis tuleneb ELL artikli 19 lõikest 1 koostoimes ELL artikliga 2.

16. Nendel faktilistel ja õiguslikel asjaoludel otsustas Sąd Okręgowy w Warszawie (Varssavi regionaalne kohus, Poola) menetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsusetaotlust kõikides seitsmes kohtuasjas järgmistes (identselt sõnastatud) küsimustes:

„1. Kas [ELL] artikli 19 lõike 1 teist lõiku koostoimes Euroopa Liidu lepingu artikliga 2 ja selles väljendatud õigusriigi põhimõttega ning [direktiivi 2016/343] artikli 6 lõikeid 1 ja 2 koostoimes selle direktiivi põhjendusega 22 tuleb tõlgendada nii, et tõhusa kohtuliku kaitse nõudeid, sh kohtunike sõltumatuse nõuet, ja süütuse presumptsioonist tulenevaid nõudeid rikutakse olukorras, kus [karistusseadustiku eri sätete alusel] süüdistatava suhtes toimuv kohtumenetlus nagu kriminaalmenetlus toimub järgmistel tingimustel:

– kohtu koosseisu kuulub kohtunik (Sąd Rejonowy (rajoonikohus) kohtunik HO), kes on sinna delegeeritud hierarhias astme võrra madalamast kohtust Minister Sprawiedliwości ([Poola] justiitsminister) ainuisikulise otsusega ja seejuures ei ole teada kriteeriumid, millest justiitsminister seda kohtunikku delegeerides lähtus, liikmesriigi õigus ei näe ette sellise otsuse kohtulikku kontrolli ja võimaldab justiitsministril kohtuniku igal hetkel tagasi kutsuda?

2. Kas esimeses küsimuses kirjeldatud nõudeid rikutakse olukorras, kus esimeses küsimuses kirjeldatud kohtumenetluses tehtud otsuse saavad pooled erakorralist õiguskaitsevahendit kasutades edasi kaevata sellisele kohtule nagu Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus), mille otsust ei saa liikmesriigi õiguse kohaselt edasi kaevata ja mille puhul on liikmesriigi õiguse kohaselt selle kohtu organisatsiooniüksuse (kolleegium), kellel on kaebuse läbivaatamise pädevus, esimehel kohustus jagada kohtuasju kolleegiumi kohtunike vahel tähestikulises järjekorras ja otsesõnu on keelatud ühegi kohtuniku vahelejätmine, ning mille puhul kohtunike hulgas, kelle vahel kohtuasju jaotatakse, on ka isik, kelle ametisse nimetamist on taotlenud kollektiivne organ, nagu Krajowa Rada Sądownictwa ([Poola] riiklik kohtute nõukoda), mille koosseis on kujundatud nii, et sellesse kuuluvad kohtunikud, kes

a) on valitud parlamendi koja poolt, kes hääletab kollektiivselt kandidaatide nimekirja üle, mille on enne koostanud parlamendi komisjon parlamendi fraktsioonide või kõnealuse koja organi esitatud kandidaatidest ettepanekute alusel, mille on esitanud kohtunike või kodanike rühmad, millest tuleneb, et valikumenetluses saavad kandidaadid kolm korda poliitikute toetuse;

b) moodustavad selle organi enamuse, mis on piisav, et võtta vastu otsuseid kohtunike ametisse nimetamise taotluste kohta ja muid liikmesriigi õiguses nõutavaid siduvaid otsuseid?

3. Millised tagajärjed on Euroopa Liidu õiguse, sh esimeses küsimuses viidatud õigusnormide seisukohalt otsusel, mis on tehtud esimeses küsimuses kirjeldatud viisil läbi viidud kohtumenetluses, ja Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) tehtud otsusel, kui selle otsuse tegemisel osaleb punktis 2 kirjeldatud isik?

4. Kas Euroopa Liidu õigus, sh esimeses küsimuses viidatud õigusnormid, seavad punktis 3 viidatud kohtuotsuste tagajärjed sõltuvusse sellest, kas kõnealune kohus on teinud süüdistatavale soodsa või ebasoodsa otsuse?“

17. Euroopa Kohtu presidendi 25. oktoobri 2019. aasta otsusega liideti kohtuasjad C-748/19–C-754/19 kirjalikuks ja suuliseks menetlemiseks ning kohtuotsuse tegemiseks.

18. Euroopa Kohtu presidendi 2. detsembri 2019. aasta otsusega jäeti rahuldamata eelotsusetaotlustes esitatud palve kohaldada Euroopa Kohtu kodukorra artikli 105 lõikes 1 ette nähtud kiirendatud menetlust.

19. Euroopa Kohus saatis eelotsusetaotlused esitanud kohtule 31. juulil 2020 teabenõude, millele vastati 3. septembri 2020. aasta kirjaga.

20. Oma kirjalikud seisukohad on esitanud Prokuratura Regionalna w Warszawie (edaspidi „Varssavi regionaalne prokuratuur“), Prokuratura Regionalna w Lublinie (edaspidi „Lublini regionaalne prokuratuur“), Poola valitsus ja Euroopa Komisjon.

IV. Analüüs

21. Käesolev ettepanek on üles ehitatud järgmiselt. Esiteks käsitlen huvitatud isikute vastuväiteid kohtualluvuse ja vastuvõetavuse kohta (A). Pärast seda, kui olen välja pakkunud, et kooskõlas Euroopa Kohtu tavapärase lähenemisviisi ja kohtupraktikaga on eelotsusetaotlused esitanud kohtu esimene küsimus tõepoolest vastuvõetav, asun teiseks küsimuse juurde, mis on Euroopa Kohtu pädevuse ja esitatud küsimuste vastuvõetavuse kohta esitatud vastuväidete taga: ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu olemus ja piirid (B). Lõpuks annan sisulise hinnangu eelotsusetaotlused esitanud kohtu esimeses küsimuses, mis on seotud põhikohtuasjades otsust tegema määratud kohtukoosseise mõjutava kohtunike lähetamise süsteemiga (C).

A. Kohtualluvus ja vastuvõetavus

22. Mõned seisukohti esitanud menetlusosalised on tõstnud esile mitu argumenti, vaieldes vastu Euroopa Kohtu pädevusele ja/või eelotsusetaotluste vastuvõetavusele. Kuigi need menetlusosalised on oma argumendid mõlemas küsimuses kokku liitnud, analüüsin neid siiski eraldi.

23. Esiteks käsitlen argumente seoses Euroopa Kohtu pädevusega, mis minu arvates väärivad vaid lühidat tähelepanu (1). Teiseks asun eri argumentide juurde, mis on esitatud seoses nende eelotsusetaotluste vastuvõetavusega üldiselt, või konkreetsemalt teatavate küsimuste vastuvõetavusega. Mõnes argumendis on tõstatatud tõepoolest üsna keerulisi küsimusi, mida tuleks üksikasjalikult analüüsida (2).

1. Euroopa Kohtu pädevus

24. Poola valitsus, Varssavi regionaalne prokuratuur ja Lublini regionaalne prokuratuur väidavad, et Euroopa Kohus ei ole pädev eelotsuse küsimustele vastama. Nende arvates kuuluvad õigusemõistmise korraldamine ja täpsemalt niisugused küsimused nagu kohtunike ametissenimetamine, kohtukoosseisude koosseis, kohtunike lähetamine ühest kohtust teise ja

liikmesriikide kohtute otsuste õiguslikud tagajärjed kõik liikmesriikide ainupädevusse. Niivõrd kui põhikohtuasjad käsitlevad riigisisest kriminaalõigust sektorites, mida ei ole liidu tasandil ühtlustatud, on need kohtuasjad – nimetatud menetlusosaliste sõnul – üksnes Poola siseasi.

25. Varssavi regionaalse prokuratuuri ja Lublini regionaalse prokuratuuri sõnul tuleneb see seisukoht ka Euroopa Kohtu otsuse Associação Sindical dos Juízes Portugueses [8] punktist 29. Mõnest selle kohtuotsuse keeleversioonist, ehkki mitte ingliskeelsest versioonist, nähtub, et selleks, et ELL artikli 19 lõige 1 oleks kohaldatav, on vaja, et liikmesriik tegutseks konkreetsel juhul liidu õiguse reguleerimisalas.

26. Minu arvates ei saa nende argumentidega nõustuda.

27. Esiteks – nagu Euroopa Kohus on järjepidevalt märkinud – kuigi õigusemõistmise korraldamine liikmesriikides kuulub nende endi pädevusse, on nad seda pädevust teostades siiski kohustatud täitma liidu õigusest, sealhulgas ELL artiklist 2 ja artikli 19 lõikest 1 tulenevaid kohustusi. [9] Need kohustused võivad olla seotud liidu õiguse riigisisese täitmise tagamiseks kasutatavate riigisiseste struktuuride või menetlustega. Käesolevate eelotsusetaotluste ese puudutab just liikmesriikide kohustusi, mis tulenevad nendest sätetest, ja seda, kas vaidlusalused riigisisesed sätted on tegelikult nende kohustustega kooskõlas. Nii on Euroopa Kohus pädev tõlgendama ELL artiklit 2 ja artikli 19 lõiget 1 ning tegema eelotsuse küsimuste kohta eelotsuse. [10]

28. Teiseks, vastupidi Varssavi regionaalse prokuratuuri ja Lublini regionaalse prokuratuuri argumentidele ei näe ma mingit sisulist erinevust Euroopa Kohtu otsuse Associação Sindical dos Juízes Portugueses punkti 29 eri keeleversioonide – nende seas eeskätt selle menetluse keeleks olnud portugali versiooni – vahel. Nimetatud punkt puudutas erinevust ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu kohaldamisala ja harta kohaldamisala vahel. Euroopa Kohus märkis, et ELL artikli 19 lõige 1 reguleerib „liidu õigusega hõlmatud valdkondi“, sest see ei sisalda ühtegi niisugust piirangut nagu need, mis on sätestatud harta artikli 51 lõikes 1. Nimetatud kohtuasja raames Euroopa Kohus seda ei täpsustanud. [11]

29. Edaspidises Euroopa Kohtu praktikas on selle lõigu täpset tähendust aga küllaldaselt selgitatud. Eespool nimetatud kahe sätte esemelise reguleerimisala erinevus tähendab seda, et ELL artikli 19 lõige 1 on kohaldatav juhul, kui riigisisene organ *võib* kohtuna lahendada küsimusi, mis kuuluvad liidu õigusega hõlmatud valdkondadesse. [12] Teisisõnu peavad liikmesriikide kohtud järgima selles sättes ette nähtud norme, kui neil on põhimõtteliselt võimalik lahendada liidu õigusega reguleeritavaid küsimusi. Seevastu ei ole vaja, et konkreetsed vaidlusalused juhtumid puudutaksid tegelikult liidu õigust.

30. Nagu komisjon õigesti märkis, ei ole käesolevates kohtuasjades erilist kahtlust, et kohtuorgan, mille sõltumatus on käesolevates menetlustes vaidluse all – nimelt Sąd Okręgowy w Warszawie (Varssavi regionaalne kohus, Poola) –, on organ, mille ülesanne võib olla kohtuna lahendada

8 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus (C-64/16, EU:C:2018:117).

9 Vt selle kohta kohtuotsus A. K. jt, punktid 75, 84 ja 86 ning seal viidatud kohtupraktika.

10 Vt selle kohta 7. märtsi 2017. aasta kohtuotsus X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punkt 37); kohtuotsus A. K. jt, punkt 74; kohtuotsus Land Hessen, punkt 41, ning 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A. B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 69).

11 Ulatuslikumalt vt minu ettepanek kohtuasjas Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, punkt 54).

12 Vt 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 51); kohtuotsus A. K. jt, punkt 83, ning 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 111).

küsimusi, mis puudutavad liidu õiguse kohaldamist või tõlgendamist. Samuti ei ole poolte vahel vaidlust selles, et Euroopa Kohus on pädev tõlgendama direktiivi 2016/343 sätteid ning ELL artiklit 2 ja artikli 19 lõiget 1.

31. Järelikult on Euroopa Kohus selgelt pädev käesolevates kohtuasjades eelotsust tegema.

2. Vastuvõetavus

32. Eelotsuse küsimuste vastuvõetavuse osas käsitlen kõigepealt vastuväiteid teise, kolmanda ja neljanda küsimuse kohta, sest need küsimused on minu arvates vastuvõetamatud (a). Seejärel käsitlen esimese küsimuse vastuvõetavust, mis eeldab seevastu põhjalikumat arutelu (b).

33. Enne selle analüüsi juurde asumist tuleb aga lahendada vastuväide, mis on esitatud konkreetselt seoses kohtuasjas C-754/19 saadetud eelotsusetaotluse vastuvõetavusega. Varssavi regionaalne prokuratuur märgib, et eelotsusetaotlused esitanud kohus ei peatanud kohtuasja, milles see eelotsusetaotlus esitati, ja õigupoolest tegi seejärel 11. detsembril 2019 lõpliku otsuse.

34. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohtus ei ole menetlus enam tegelikult pooleli, mistõttu vastus eelotsuse küsimusele ei ole sellele kohtule vaidluse lahendamiseks enam vajalik, asub Euroopa Kohus seisukohale, et eelotsusetaotluse kohta ei ole vaja otsust teha.[13]

35. Seega, kui – nagu Varssavi regionaalne prokuratuur väidab – kohtuasjas C-754/19 põhimenetlust tegelikult ei peatatud ja lõplik otsus on selles kohtuasjas tehtud, on eelotsusetaotluse ese ära langenud. Niisuguses olukorras ei oleks Euroopa Kohtul enam vaja selles kohtuasjas esitatud küsimustes eelotsust teha.

36. Samas ei ole eelotsusetaotlused esitanud kohus teatanud Euroopa Kohtule ühestki lisandunud olulisest faktilisest asjaolust ega ka eelotsusetaotlusest loobunud. Pealegi, kuna selles kohtuasjas esitatud eelotsuse küsimused on *identsed* nendega, mis on esitatud ülejäänud kuues kohtuasjas, mida käesolev ettepanek käsitleb ja mille puhul ei ole vaidlust selle üle, et need on jätkuvalt liikmesriigi kohtus pooleli, ei ole vaja seda küsimust rohkem analüüsida.

37. Seepärast asun nüüd konkreetsete argumentide juurde, mis on esitatud eri eelotsuse küsimuste vastuvõetavuse kohta.

a) Teine, kolmas ja neljas küsimus

38. Sisuliselt palub eelotsusetaotlused esitanud kohus teises küsimuses selgitada, kas teatavaid liidu õiguse sätteid on rikutud, kui pooltel on võimalik esitada põhikohtuasjas tehtava kohtuotsuse peale erakorraline edasikaebus, kui seda hakkab menetlema kohus – Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) –, mille sõltumatuses eelotsusetaotlused esitanud kohus kahtleb.

39. Kolmas küsimus on selle kohta, millised õiguslikud tagajärjed on eelotsusetaotlused esitanud kohtu tulevasel otsusel ja samuti Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) otsustel võimalike edasikaebuste kohta, mida võidakse lõpuks esitada põhikohtuasjas tehtava otsuse peale.

[13] Vt nt 3. juuli 2014. aasta kohtuotsus Da Silva (C-189/13, EU:C:2014:2043, punktid 34 ja 35) ning 26. veebruari 2015. aasta kohtuotsus Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, punkt 38).

40. Tihedas seoses selle küsimusega palutakse neljandas küsimuses selgitada, kas liidu õiguse kohaselt olenevad Sąd Najwyższys (Poola kõrgeim kohus) selle erakorralise edasikaebuse kohta tehtud kohtuotsuse tagajärjed sellest, kas see kohus teeb otsuse süüdistatava kasuks või kahjuks.

41. Kooskõlas Poola valitsuse, Varssavi regionaalse prokuratuuri ja Lublini regionaalse prokuratuuri ning ka komisjoni seisukohtadega leian, et need kolm küsimust on vastuvõetamatud.

42. Niivõrd kui need küsimused põhinevad eeldusel, et käesolevates kohtuasjades võidakse tulevikus esitada erakorraline edasikaebus Sąd Najwyższyle (Poola kõrgeim kohus), tuginevad need küsimused *puhthüpoteetilisele* sündmusele. Sellega seoses ei tohi unustada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa eelotsusetaotluse eesmärk olla nõuandvate arvamuste saamine üldistes või hüpoteetilistes küsimustes.[14]

43. Samamoodi, niivõrd kui ka kolmas ja neljas küsimus viitavad eelotsusetaotlused esitanud kohtu otsuste võimalikele tagajärgedele, on need küsimused *ennatlikud* ja *ebapiisavalt põhjendatud*. Ennatlikud on need seetõttu, et need on seotud menetlustega, mis võivad toimuda hiljem teises kohtus, kuid ei ole seotud selle menetlusstaadiumiga, kus need kohtuasjad parasjagu on. Samuti – nagu eelotsusetaotlused esitanud kohus on selgitanud –, kui Euroopa Kohus otsustab, et vaidlusalused riigisisesed meetmed ei ole kooskõlas ELL artikli 19 lõikega 1, võib ta olukorra heastamiseks võtta muidki meetmeid. Seetõttu ei pruugi probleem, millele eelotsusetaotlused esitanud kohus osutab, kunagi realiseeruda. Need küsimused ei vasta ka Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 nõuetele, sest eelotsusetaotlused esitanud kohus ei ole täpsustanud, kuidas võib väidetavalt õigusvastane kohtukoosseisude koosseis, mis võib asuda millalgi tulevikus neid juhtumeid arutama, konkreetselt mõjutada eelotsusetaotlused esitanud kohtu tehtavate otsuste õiguspärasust.

44. Jätmata kuidagi tähelepanuta üldist riigisisest konteksti, mis on tõepoolest problemaatiline ja keeruline, kui mitte enamat, on sellel, mida võib eelotsusetaotluses küsida, siiski omad väljakujunenud piirid. Lihtsalt väljendudes peaksid eelotsuse küsimused olema seotud samal ajal eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva kohtuasjaga (või varasemate asjaoludega, mis selgelt mõjutavad käesolevat aega[15]). Isegi kui seda tingimust on Euroopa Kohtu tavapärases praktikas tõlgendatud laialt ja leebelt, on peaasi ikkagi see, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab saama taotletavaid suuniseid oma otsuse tegemisel arvesse võtta. See välistab oletused tulevaste sündmuste kohta, mis ei pruugi kunagi realiseeruda.

45. Seetõttu on teine, kolmas ja neljas küsimus minu arvates tõepoolest vastuvõetamatud.

b) Esimene küsimus

46. Sisuliselt palub eelotsusetaotlused esitanud kohus esimeses küsimuses selgitada, kas liidu õigusega on vastuolus riigisisese õiguse sätted, mille kohaselt võib justiitsminister/peaprokurör lähetada avalikustamata kriteeriumide põhjal kõrgema astme kohtutesse määramata ajaks kohtunikke ning igal ajal selle lähetuse omal äranägemisel lõpetada. Eelkõige viitab

14 Vt hiljutise näitena 3. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus A jt (C-70/18, EU:C:2019:823, punkt 73 ja seal viidatud kohtupraktika).

15 Vt selle kohta nt 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626). Rangelt võttes puudutas eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimus eeldust, et liikmesriigi haldusasutus menetleb juhtumit tulevikus pärast seda, kui liikmesriigi kohus on selle tühistanud. Ent võttes arvesse, et see liikmesriigi haldusasutus oli juba eiranud liikmesriigi kohtu varasemaid otsuseid, muutis juhtumi *minevik* küsimuse *tuleviku* kohta selgelt vähem hüpoteetiliseks ja rohkem põhjendatuks.

eelotsusetaotlused esitanud kohus ELL artikli 19 lõikele 1 koostoimes ELL artikliga 2 ja seal sätestatud õigusriigi põhimõttele ning direktiivi 2016/343 artikli 6 lõigetele 1 ja 2 koostoimes põhjendusega 22.

47. Selle küsimuse vastuvõetavuse suhtes on esitatud mitmesuguseid vastuväiteid. Need vastuväited puudutavad mõistet „kohus“ ELTL artikli 267 tähenduses (1), Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 nõuete täitmist (2) ning eelotsuse küsimuse vajalikkust ja asjakohasust (3). Käsitlen neid aspekte järgemööda.

1) Mõiste „kohus“ ELTL artikli 267 tähenduses

48. Esiteks juhivad Varssavi regionaalne prokuratuur ja Lublini regionaalne prokuratuur tähelepanu sellele, et need eelotsusetaotlused on esitanud üksainus kohtunik – kõnealuseid kriminaalasju menetleva kohtukoosseisu eesistuja –, mitte kohtukoosseis ise. Nad väidavad, et kriminaalmenetluse seadustiku artikli 29 lõike 1 kohaselt peab seesugused apellatsioonimenetlused lahendama kolmest kohtunikust koosnev kohtukoosseis, välja arvatud seadusega ette nähtud konkreetsetel asjaoludel. Nende arvates neid konkreetseid asjaolusid käesolevas asjas ei esine. Seetõttu ei vasta eelotsusetaotlused esitanud organ tingimustele, mis peavad olema täidetud, et teda saaks pidada ELTL artikli 267 tähenduses „kohtuks“.

49. On vaieldamatu tõsiasi, et käesolevad eelotsusetaotlused esitas Sąd Okręgowy w Warszawie (X Wydział Karny Odwoławczy) (Varssavi regionaalse kohtu 10. kriminaalasjade apellatsioonikolleegium). Eelotsusetaotluses on märgitud, et kohtukoosseis koosneb selle eesistujast, kes on ka eelotsusetaotlusele alla kirjutanud.

50. Minu arvates ei ole see siiski piisav, et eelotsusetaotlused oleksid *automaatselt* vastuvõetamatud.

51. Esiteks ei tohi unustada, et liidu õiguses ja Euroopa Kohtu praktikas on ELTL artikli 267 tähenduses mõistet „kohus“ alati *määratletud autonoomselt*, sõltumata riigisiseses õigusest nimetatust ja kvalifitseeritust. Nende kriteeriumide põhjal ei ole kahtlust (ja ükski menetlusosaline ei ole ka õigupoolest vastu vaielnud sellele), et eelotsusetaotlused esitanud organ vastab nn Dorschi kriteeriumide [16] kõikidele punktidele: ta on seadusega ette nähtud, ta on alaline, temale alluda on kohustuslik, tema menetlused on võistlevad, ta kohaldab õigusnorme ning on – põhimõtteliselt – sõltumatu ja erapooletu.

52. Teiseks analüüsitakse mõistet „kohus“ ELTL artikli 267 tähenduses struktuurilisel, *institutsiooni* tasandil. Teisisõnu, seda analüüsides vaadatakse, milline kohtuorgan on eelotsusetaotluse sellisena esitanud, võttes arvesse ülesannet, mida see organ on määratud juhtumi *konkreetsetel asjaoludel* täitma. Lihtsalt väljendudes võib organ olla kohus ka siis, kui ta tegutseb tavaliselt mingis muus (kohtuvälises) pädevuses [17] ja vastupidi. [18] Seega on konkreetsed ülesanded, mida organ on määratud põhikohtuasjas täitma, äärmiselt olulised. Käesolevas asjas ei ole kahtlust, et eelotsusetaotlused esitanud kohus tegutseb kohtuna, kui ta menetleb apellatsioonkaebusi kriminaalmenetlustes, aga ka siis, kui ta võib määrata selliseid apellatsioonkaebusi menetleva kohtukoosseisu. Neid mõlemaid ülesandeid täidetakse kohtuna.

16 17. septembri 1997. aasta kohtuotsus Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, punkt 23). Hiljutisemas kohtupraktikas kohtuotsus Land Hessen, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika.

17 Vt nt 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus Torresi (C-58/13 ja C-59/13, EU:C:2014:2088, punktid 15–30).

18 Vt selle kohta 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

53. Kolmandaks on Euroopa Kohus oma praktikas järjepidevalt märkinud, et „Euroopa Kohtu ülesanne ei ole […] kontrollida, kas otsus eelotsusetaotlus esitada on vastu võetud kooskõlas kohtukorraldust ja -menetlust reguleerivate riigisiseste õigusnormidega“.[19] Tema praktika kohaselt „peab [Euroopa Kohus] lähtuma liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotlusest, kui seda ei ole riigisiseses õiguses sätestatud võimaliku edasikaebemenetluse käigus tühistatud“.[20]

54. Seega tuleneb eespool viidatust üsna selgelt, et kui taotluse esitanud organ on õigust mõistvas pädevuses tegutsev kohus, kusjuures need mõlemad mõisted on määratletud liidu õiguses autonoomselt, ei ole Euroopa Kohtu ülesanne veel kord kontrollida kõikide riigisiseste menetlusnormide järgimist: Kas tempel on õige? Kas kohtumäärus vastab kõikidele riigisisestele vorminõuetele ja menetlusnormidele? Kas kõik allkirjad on õiges kohas?

55. Vahest väärib meeldetuletamist, et see lähenemisviis ja kohtupraktika on pärit kohtuasjast Reina, milles seati eelotsusetaotluse vastuvõetavus vaidluse alla põhjendusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu koosseis ei olnud nõuetele vastav.[21] Ka kohtuasjas San Giorgio lükkas Euroopa Kohus sõnaselgelt tagasi vastuväite, mis sarnanes käesolevas menetluses esitatuga. Itaalia valitsus väitis, et eelotsusetaotlus (mille oli esitanud eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimees) ei ole vastuvõetav, sest riigisiseste õigusnormide kohaselt pidi otsuse tegema kohus täies koosseisus. Euroopa Kohus lükkas selle vastuväite pikemata tagasi, toonitades, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on igal riigisisesel kohtul „õigus taotleda eelotsust […], olenemata sellest […], millisesse staadiumisse on tema menetlus jõudnud ja olenemata sellest, mis laadi otsus tuleb tal teha“.[22]

56. Euroopa Kohus ei ole seda lähenemisviisi järginud vaid juhtudel, mil on olnud selge, et menetletav asi ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu alluvuses, nagu hiljutistes Di Girolamo kohtuasjades.[23] Käesolevad asjad aga erinevad Di Girolamo kohtuasjadest selgelt. Pooled ei vaidle selle üle, et eelotsusetaotlused esitanud kohus on pädev põhikohtuasjas vaidluse all olevaid juhtumeid menetlema. Ainus küsimus puudutab seda, millisel sellesama kohtu organil on õigus taotleda Euroopa Kohtult ELTL artikli 267 alusel eelotsust. Seega sarnanevad käesolevad juhtumid palju rohkem nendega, mida Euroopa Kohus analüüsis kohtuasjades Reina ja San Giorgio.

57. Neljandaks ei ole oluline, et Euroopa Kohtule ELTL artikli 267 alusel küsimuse esitamiseks peaks eelotsusetaotlused esitanud kohus – Varssavi regionaalse prokuratuuri ja Lublini regionaalse prokuratuuri sõnul – eirama teatavaid riigisisese õiguskorra norme, isegi kui see peaks kinnitust leidma. Euroopa Kohtu praktikas on arvukaid näiteid, kuidas liikmesriikide kohtutel on liidu õiguse alusel lubatud või seatud neile lausa kohustus jätta kohaldamata riigisisesed menetlusnormid, mis piiravad nende õigusi esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlusi.[24]

19 10. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Wightman jt (C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

20 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus Governo della Repubblica italiana (Itaalia rahukohtunike staatus) (C-658/18, EU:C:2020:572, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).

21 14. jaanuari 1982. aasta kohtuotsus (65/81, EU:C:1982:6, punkt 6).

22 9. novembri 1983. aasta kohtuotsus San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, punktid 7–10).

23 Vt 6. septembri 2018. aasta kohtumäärus Di Girolamo (C-472/17, ei avaldata, EU:C:2018:684) ja 17. detsembri 2019. aasta kohtumäärus Di Girolamo (C-618/18, ei avaldata, EU:C:2019:1090).

24 Vt paljude seas 5. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punktid 21–32 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punktid 62–73 ja seal viidatud kohtupraktika).

58. Üks hiljutine, käesolevate asjadega olukorra poolest üsna sarnane kohtuasi oli A. K. jt. Selles kohtuasjas väitis Poola valitsus, et riigisisesed menetlused on *kohtute koosseisu ja pädevust* puudutavate rikkumiste tõttu tühised. Poola valitsus märkis samas kohtuasjas, et riigisisese õiguse kohaselt pidanuks seda juhtumit lahendama ühest kohtunikust koosnev kohtukoosseis, mitte kolmeliikmeline kohtukoosseis, kes eelotsuse küsimused esitas.[25] Euroopa Kohus järeldas aga, et „[eelotsuse] küsimused käsitlevad sisuliselt just nimelt seda, kas liikmesriigis kehtivatest riigisisestest kohtualluvusnormidest hoolimata on selline kohus nagu eelotsusetaotlused esitanud kohus neis küsimustes käsitletavate liidu õiguse sätete alusel kohustatud jätma need riigisisesed normid kohaldamata ja vajaduse korral võtma endale põhikohtuasjades kohtuliku pädevuse. Kohtuotsus, millega Euroopa Kohus kinnitab sellise kohustuse olemasolu, oleks eelotsusetaotlused esitanud kohtule ja kõigile teistele Poola Vabariigi organitele kohustuslik, ilma et seda saaksid takistada Poola valitsuse mainitud riigisisesed sätted, mis käsitlevad menetluste tühisust või kohtualluvust“.[26]

59. Viiendaks tekitaks see, kui nõustuda Poola valitsuse vastuväidetega – mille kohaselt võib niisuguse küsimuse nagu käesolevas asjas esitada ainult kohtukoosseis tervikuna –, minu arvates kaks probleemi juurde.

60. Ühest küljest ei jõuaks kohtukoosseisude korrektset moodustamist käsitlevad küsimused tõenäoliselt kunagi Euroopa Kohtuni või ei jõuaks õigel ajal. Nimelt on tõenäoline, et väidetavalt valesti määratud kohtunikud ei nõustu vajadusega esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimus selle kohta, kas nad on nõuetekohaselt määratud seda kohtuasja lahendama. Sellises olukorras saab niisuguse küsimuse tõstatada vaid juhul, kui esitatakse edasikaebus (potentsiaalselt õigusvastases koosseisus tegutsenud) kohtu otsuse peale. Seega jõuab küsimus Euroopa Kohtu menetlusse parimalgi juhul üsna hilinenult. Halvimal juhul (või õieti realistliku asjade käigu juures) ei jõuagi see Euroopa Kohtusse.

61. Teisest küljest viiks Poola valitsuse väljapakutud loogika järgimine veel ühe paradoksini. Kui eelotsusetaotlused esitanud kohtu kahtlused on sisuliselt põhjendatud, võib eeldada, et üks nende kohtukoosseisude liige ei ole sõltumatu. Niisiis, kas sellisel üsna ebatõenäolisel juhul, kui see kohtukoosseisu liige oleks valmis alla kirjutama selle koosseisu enda sõltumatust kahtluse alla seadvale eelotsusetaotlusele, oleks see eelotsusetaotlus vastuvõetav? Kas selles koosseisus eelotsusetaotluse esitanud organ ei vastaks sõltumatuse kriteeriumile, mis on omane mõistele „kohus“ ELTL artikli 267 tähenduses?

62. See toonitab selgelt kahte aspekti. Esiteks, korrates juba märgitut: kohtukoosseisu nõuetekohast koosseisu puudutavaid küsimusi ei saa tõhusalt tõstatada see kohtukoosseis ise. Teiseks, eelotsusetaotluste vastuvõetavuse ja ELTL artikli 267 kui autonoomse mõõdupuu sõltuvusse seadmine sellest, kas kõik riigisiseses õiguses kehtivad menetlusnõuded on täidetud, ei ole mitte ainult ebaloogiline, vaid ka süsteemselt ohtlik.

63. Kuuendaks ei ole käesolevates asjades eelotsusetaotlused esitanud kohtunik *mis tahes* kohtunik neid asju arutavas kohtukoosseisus, vaid selle kohtukoosseisu *eesistuja*. Kohtuorganite eesistujatel ei ole mitte ainult lisavolitused, vaid ka lisavastutus. Nimelt on nende ülesanne „valvata kohtunike ja kohtu kui terviku sõltumatuse ja erapooletuse järele“.[27] Väiksemates kohtukoosseisudes või niivõrd, kui küsimus puudutab konkreetset menetlust, täidab neid

25 Kohtuotsus A. K. jt, punkt 110.

26 Sealsamas, punkt 112.

27 Vt nt Euroopa Nõukogu, Euroopa Kohtute Konsultatiivnõukogu (CCJE) 10. novembri 2016. aasta arvamus nr 19 (2016) „Kohtute esimeeste funktsioon“, CCJE, 2016, 2, lk 2.

ülesandeid üldjuhul kohtukoosseisu eesistuja (või kolleegiumi president), kelle funktsioon on olla kohtukoosseisu eesistuja ja juhtida selle tööd.[28] Harilikult eeldatakse, et nad jälgivad nii menetlust kui ka enda juhitava kohtukoosseisu sisearutelusid. Seepärast ei pea ma ebatavaliseks (veel vähem õigusvastaseks), et eelotsusetaotlused esitanud kohtunik kui kohtukoosseisu eesistuja peab oma kohustuseks tagada, et kohtukoosseis on nõuetekohane.

64. Lõpuks seostub selle viimase aspektiga veel üks kaalutlus: milline täpselt on õigupoolest menetlus, mille kohta eelotsusetaotlused esitanud kohus Euroopa Kohtult suuniseid palub? Kindlasti on üks võimalus näha seda nii, et asjasse puutuv menetlus on kriminaalmenetlus, mida arutab kolmest kohtunikust koosnev kohtukoosseis ja mis viib sisulise otsuse tegemiseni süüdistuse kohta.

65. Ent sama küsimust on võimalik vaadata ka teisiti. Sel juhul keskendutaks *konkreetsele menetlusjuhtumile* ja tegelikule otsusele, mis tuleb sellele juhtumile reageerides teha. Niisugusel juhul ei ole menetlus, mille kohta Euroopa Kohtult suuniseid palutakse, mitte *kogu kriminaalmenetlus*, vaid ainult *eelküsimus*, mis puudutab seda juhtumit arutava kohtukoosseisu nõuetekohasust. Mis puudutab menetluse seda osa ja pidades ka silmas langetada tuleva (ettevalmistava) menetlusliku siseotsuse laadi, on eelotsusetaotlused esitanud kohtunik kohtukoosseisu eesistujana see, kes tegelikult teeb ainuisikuliselt otsuse kogu menetluse selle osa raames. Seoses selle sissejuhatava menetlusjuhtumiga, mis tuleb lahendada *enne*, kui liidu õigusele vastav kohtukoosseis saab seda juhtumit nõuetekohaselt arutada, on eelotsusetaotlused esitanud kohtunik ainus kohtunik, kes saab ja kellel tõesti tulekski selle küsimusega tegelda, enne kui menetlusega saab edasi minna.

66. Muidugi ei taha ma öelda, et Euroopa Kohus peaks aktsepteerima eelotsusetaotlusi kohtunikelt (või kohtukoosseisudelt), kellel ilmselgelt puudub pädevus põhikohtuasjades vaidluse all olevaid juhtumeid lahendada, kes väärkasutavad võimalust esitada ELTL artikli 267 alusel eelotsusetaotlus või ei vasta põhikohtuasja osas Dorschi kriteeriumidele. Käesolevates kohtuasjades aga ei ole tegu kummagi olukorraga: eelotsusetaotluse on esitanud ELTL artikli 267 tähenduses „kohus“, mis on pädev vaidlusaluseid juhtumeid lahendama, need juhtumid on tegelikud ja seda on ka *in limine litis* tõstatatud küsimus.

2) Piisava üksikasjalikkuse puudumine

67. Poola valitsus ning Varssavi ja Lublini regionaalsed prokurörid väidavad, et eelotsusetaotlused ei vasta Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 nõuetele. Nad leiavad, et nendes eelotsusetaotlustes ei ole piisava üksikasjalikkusega selgitatud seost menetluses olevate juhtumite ja liidu õiguse sätete vahel, mida palutakse tõlgendada.

68. Sellega seoses tuleb tunnistada, et vähemalt niivõrd, kui selles küsimuses on viidatud direktiivi 2016/343 sätetele, on eelotsusetaotlused kokkuvõtlikud. Võib väita, et liikmesriigi kohus oleks saanud faktiliste asjaolude selgitamiseks rohkem pingutada. Eelkõige oleks võinud esitada üksikasjalikumat teavet selle kohta, kuidas võivad liikmesriikide kohustused seoses tõendamiskoormisega, mis on ette nähtud direktiivi 2016/343 artiklis 6, mõjutada menetlusi põhikohtuasjades.

[28] Vt näidet Euroopa Kohtu kodukorra artikli 11 lõikes 4.

69. Sellegipoolest ei arva ma, et eelotsusetaotlused esitanud kohtu „verbaalset kasinust“ võib pidada Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 nõuetele mittevastavaks. Nimelt on direktiiv 2016/343 1) käesolevate kohtuasjade suhtes kohaldatav ja 2) ilmneb olevat asjakohane.

70. Esimese punkti osas selgub eelotsusetaotlustest, et põhikohtuasjades on süüdistatavate vastu algatatud kriminaalmenetlus ja lõplikku otsust nende süü kohta ei ole veel tehtud. Seega on direktiivi 2016/343 sätted kohaldatavad. Artikli 2 kohaselt kohaldatakse seda direktiivi kriminaalmenetluses kahtlustatavale või süüdistatavale füüsilisele isikule. Seda kohaldatakse kõigis kriminaalmenetluse staadiumides alates hetkest, kui isikut kahtlustatakse või süüdistatakse kuriteo või väidetava kuriteo toimepanemises, kuni otsuse tegemiseni selle kohta, kas isik on asjaomase kuriteo toime pannud, ja see otsus on muutunud lõplikuks.[29] Vaevalt on vaja sellega seoses lisada, et see direktiiv on kohaldatav ka „puht liikmesriigisisestes“ menetlustes.

71. Teise punkti osas piisab märkimisest, et kui üks või mitu kohtunikku, kes kuuluvad kriminaalasja arutavasse kohtukoosseisu, on seotud ühe menetlusosalisega, nimelt süüdistuse poolega, võib tekkida probleem seoses tõendamiskoormise või süütuse presumptsiooniga. Kui kohtuniku lähetamine kõrgema astme kohtusse ja nende positsioon seal võib oleneda sellest, kas süüdistuse pool on nende tegevusega rahul, sest muidu võidakse see mis tahes ajal lõpetada, tekib küsimus, kas see võib heita kahtlust lähetatud kohtuniku sõltumatuse ja erapooletuse suhtes. Seda võib käsitada kui kohtu erapooletuse küsimust (struktuurilisest vaatenurgast) või kui küsimust, mis on seotud süütuse presumptsiooni või tõendamiskoormisega (süüdistatava vaatenurgast, kes võib arvata, et sel viisil moodustatud kohtukoosseisu poolehoid võib kalduda süüdistuse poole kasuks).

72. Igal juhul on Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 nõuded täidetud selles osas, mis puudutab ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku. Faktiliste asjaolude ja konteksti raamistik, mida Euroopa Kohtul on vaja selle sätte alusel hinnangu andmiseks, ei eelda rohkemat teavet põhikohtuasja erisuste kohta. Eelotsusetaotlustes on kokkuvõtlikult, kuid ammendavalt kirjeldatud riigisisest õigusraamistikku, mis reguleerib kohtunike lähetamist, samuti konkreetseid probleeme, millega eelotsusetaotlused esitanud kohus peab põhikohtuasja lahendava kohtukoosseisu osas tegelema, ning põhjusi, miks nimetatud kohus kahtleb selle raamistiku vastavuses liidu õigusele. Need tegurid kogumis võimaldavad Euroopa Kohtul aru saada, mida eelotsusetaotlused esitanud kohus küsib ja miks.

3) Küsimuse asjakohasus ja vajalikkus

73. Poola valitsus ning Varssavi ja Lublini regionaalsed prokuratuurid märgivad, et põhikohtuasjas õigusemõistmiseks ei ole vajalik ega asjakohane sellele küsimusele vastata. Sisuliselt väidavad nad, et küsimus on puhthüpoteetiline. Menetluse seisukohast oleks eelotsusetaotlused esitanud kohtul võimatu kohaldada põhikohtuasjas Euroopa Kohtu vastust ELL artikli 19 lõike 1 tõlgendamise kohta. Riigisisese õiguse kohaselt ei ole sellel kohtul – väidavad nad – pädevust „korrigeerida“ vaidlusalustest riigisisestest menetlusnormidest tuleneda võivaid puudusi. Meetmete võtmine, et teha otsus eelotsusetaotlused esitanud kohtus ühe kohtuniku väljaarvamise kohta, on asjakohastel juhtudel teise kohtuorgani (nimelt teise kohtukoosseisu) pädevuses. Samuti märgivad nimetatud menetlusosalised, et süüdistatavad ei ole esitanud

[29] Vt 5. septembri 2019. aasta kohtuotsus AH jt (süütuse presumptsioon) (C-377/18, EU:C:2019:670, punkt 32).

vastuväiteid kohtukoosseisu koosseisu kohta. Samuti väidavad nad, et eelotsusetaotluses ei ole tutvustatud kohtunike lähetamist käsitlevaid riigisiseseid õigusnorme täielikult ja erapooletult, ning tuginevad Euroopa Kohtu otsustele Foglia.[30]

74. Komisjon omalt poolt märgib, et eelotsusetaotlused on kokkuvõtlikud. Ta ei pea seda küsimust siiski vastuvõetamatuks: õigupoolest võib põhikohtuasjas näha menetluslikku laadi eelotsuse küsimust, mille lahendamiseks võib olla vaja Euroopa Kohtu vastust esitatud küsimusele.

75. Olen selles osas komisjoniga nõus. Asun samuti seisukohale, et esimene küsimus on vastuvõetav. Selles küsimuses on tõstatatud *in limine litis* probleem, mis puudutab kooskõla riigisisese õiguse ja liidu õiguse vahel, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus *on kohustatud* käsitlema, enne kui ta võib põhikohtuasja (õiguspäraselt) lahendada. Seda järeldust kinnitab Euroopa Kohtus välja kujunenud praktika, mis puudutab eelotsuse küsimuse asjakohasust ja vajalikkust (1) ning mida ei sea kahtluse alla teatavad lahendid Euroopa Kohtu hiljutises praktikas (2), millest võib käesolevaid juhtumeid hõlpsasti eristada (3).

i) Väljakujunenud kohtupraktika „asjakohasuse“ ja „vajalikkuse“ kohta

76. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on üksnes asja menetleva ja selle lahendamise eest vastutava liikmesriigi kohtu ülesanne kohtuasja eripära arvesse võttes hinnata nii eelotsuse *vajalikkust* asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste *asjakohasust*. Sellest järeldub, et *eeldatakse*, et liidu õigust puudutavad küsimused on *asjakohased*, ja 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.[31]

77. Seega on asjakohasus ja vajalikkus ühe ja sama mündi kaks külge: küsimus on asjakohane, kui vastust sellele on liikmesriigi kohtul vaja põhikohtuasja lahendamiseks, ja vastupidi. Euroopa Kohus on järjepidevalt lugenud eelotsuse küsimused vastuvõetavaks, kui vastust nendele on olnud vaja selleks, et eelotsusetaotluse esitanud kohtud saaksid „teha otsuse“ menetletavas kohtuasjas.[32] Seda on tavapäraselt käsitatud nii, et põhimõtteliselt peavad olema täidetud kaks tingimust: a) eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses peab olema kohtuasi *pooleli*,[33] ja b) otsuses, mille see kohus teeb, peab saama eelotsust *arvesse võtta*.[34]

78. Mis puudutab esimest tingimust, ei ole vaidlust selles, et kõikides kohtuasjades, milles on esitatud käesolevad eelotsusetaotlused, välja arvatud võib-olla kohtuasjas C-754/19,[35] on tegu eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva kriminaalasjaga. Põhiküsimus on niisiis selles, kas on täidetud teine tingimus: kas eelotsusetaotlused esitanud kohus saab *võtta arvesse* Euroopa Kohtu vastust eelotsuse küsimusele?

30 11. märtsi 1980. aasta kohtuotsus Foglia (104/79, EU:C:1980:73) ja 16. detsembri 1981. aasta kohtuotsus Foglia (244/80, EU:C:1981:302).

31 Vt paljude seas 1. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Wightman jt (C-621/18, EU:C:2018:999, punktid 26 ja 27) ning 1. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Blaise jt (C-616/17, EU:C:2019:800, punkt 35).

32 Vt muu hulgas 17. veebruari 2011. aasta kohtuotsus Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, punkt 35).

33 Vt muu hulgas 21. aprilli 1988. aasta kohtuotsus Pardini (338/85, EU:C:1988:194, punktid 10 ja 11) ning 16. juuli 1992. aasta kohtuotsus Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327, punkt 18).

34 Vt muu hulgas 13. septembri 2016. aasta kohtuotsus Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 24) ning 19. juuni 2018. aasta kohtuotsus Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 31).

35 Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 33–36.

79. Kui pidada käesolevate juhtumite faktilisi asjaolusid hinnates silmas Euroopa Kohtu tavapärast praktikat, on vastus sellele küsimusele selgelt jaatav. Sellest väljakujunenud kohtupraktikast nähtub, miks Poola valitsuse ning Varssavi ja Lublini regionaalsete prokuratuuride vastuväited ei ole põhjendatud.

80. Esiteks on vaevalt vaja osutada, et eelotsuse küsimus ei pea olema otseselt asjakohane juhtumi *sisuliseks* lahendamiseks. Kohtupraktikas on palju näiteid eelotsustest, mis käsitlevad mitmesuguseid eri menetlusküsimusi.[36] Õigupoolest leidub üks iseäranis rikkalik kohtupraktika suund, mis puudutab menetlusautonoomia põhimõtet ja selle piire, eriti neid, mis tulenevad vajadusest tagada liidu õiguse tõhusus.[37] Mõned Euroopa Kohtu käsitletud küsimused puudutavad näiteks menetluspiiranguid, mis on kehtestatud riigisisestele kohtutele riigisiseste õigusnormidega,[38] või menetlusjuhtumeid, mida eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tulnud käsitleda enne sisulise otsuse tegemist.[39] Mõned eelotsuse küsimused on puudutanud – nagu käesolevad kohtuasjad – teatavaid riigisiseste kohtusüsteemi korraldust käsitlevate õigusnormide aspekte.[40]

81. Käesolevad asjad meenutavad õigupoolest olukorda, mis oli vaidluse all kohtuasjas A. K. jt. Nimetatud kohtuasjas leidis Euroopa Kohus, et eelotsusetaotlused on vastuvõetavad, kui „eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole […] palunud liidu õiguse tõlgendamist mitte sisulise selguse saamiseks tema menetluses olevates kohtuasjades, mis puudutavad muid liidu õiguse küsimusi, vaid seoses menetlusliku probleemiga, mis tuleb lahendada kõigepealt (*in limine litis*), sest see puudutab kohtu enda pädevust neid kohtuasju lahendada“.[41]

82. On ka näiteid kohtuasjadest, milles Euroopa Kohus on eelotsusemenetlusega seoses analüüsinud sõltumatuse küsimust seoses konkreetse kohtukoosseisuga. Näiteks andis Euroopa Kohus oma otsuses Ognyanov hinnangu selle kohta, kas liidu õigusega on vastuolus riigisisene õigusnorm, mille kohaselt tuli kohtukoosseis taandada põhjusel, et see oli väljendanud Euroopa Kohtule adresseeritud eelotsusetaotluses esialgset arvamust kohtuasja sisu kohta.[42]

83. Teiseks ei ole oluline, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei saa rakendada vastust, mille Euroopa Kohus käesolevas menetluses annab, *kohtuotsuse* (või juhtumit sisuliselt käsitleva otsuse) kujul.

84. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on eelotsusetaotlus vastuvõetav juhul, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus „peab vastava menetluse raames tegema kohtuotsuse jõudu omava lahendi“.[43] See tähendab, et eelotsusetaotlus liikmesriigi kohtult, mis erandlikult sekkub halduslikku laadi menetlusse, ei ole vastuvõetav.[44] See aga ei tähenda, et otsus, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus teeb põhikohtuasjas seoses konkreetse probleemiga, mis on

36 Vt hiljutises kohtupraktikas 17. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Dzivev jt (C-310/16, EU:C:2019:30) ja 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

37 Vt paljude seas 4. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Minister for Justice and Equality ja Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979). Konkreetselt selles küsimuses ja mitme viitega kohtupraktikale vt samuti minu ettepanek kohtuasjas An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara jt (C-64/20, EU:C:2021:14 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 Vt näitena 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

39 Vt muu hulgas 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, punkt 92 ja seal viidatud kohtupraktika) (edaspidi „AFJR“).

40 Vt eelkõige kohtuotsus A. K. jt.

41 Sealsamas, punktid 99 ja 100.

42 5. juuli 2016. aasta kohtuotsus (C-614/14, EU:C:2016:514).

43 Vt muu hulgas 28. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Spetsializirana prokuratura (õiguste deklaratsioon) (C-649/19, EU:C:2021:75, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 Vt nt 19. oktoobri 1995. aasta kohtuotsus Job Centre (C-111/94, EU:C:1995:340).

tõstatatud seoses tema esitatud eelotsuse küsimustega, peab olema menetlust lõpetavas aktis, veel vähem kohtuotsuse kujul. Euroopa Kohus on järjepidevalt märkinud, et eelotsuse küsimused on vastuvõetavad, kui on seotud menetlusküsimustega, mis puudutavad „kogu menetlust, mille tulemusel teeb eelotsusetaotluse esitanud kohus otsuse“. Kõnealust nõuet tuleb õigupoolest „tõlgendada laialt, et vältida olukorda, kus paljusid menetlusküsimusi käsitatakse vastuvõetamatuna ja sellistena, mida Euroopa Kohus ei saa tõlgendada, ja et Euroopa Kohtul oleks võimalik tõlgendada kõiki liidu õiguse menetlusnorme, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kohaldama“. [45]

85. Tõepoolest ei ole puudust näidetest, kui Euroopa Kohtu vastust, mille eesmärk oli eelotsusetaotluse esitanud kohut aidata, ei saanud kohtuotsuse (või muu sisulise otsuse) vormis rakendada. Näiteks kohtuasjas VB Pénzügyi Lízing puudutas üks eelotsuse küsimus riigisiseste kohtute kohustust teatada selle liikmesriigi justiitsministeeriumile, et eelotsusetaotluse koostamise ajal on tehtud eelotsus. [46] Kohtuasjas Eurobolt ei kõhelnud Euroopa Kohus vastamast küsimusele, kas liikmesriigi kohtul on ELTL artikli 267 kohaselt õigus pöörduda liidu institutsioonide poole, mis on osalenud liidu teisese õiguse akti koostamisel, mille õiguspärasus on selles kohtus vaidluse alla seatud. [47] Kohtuasjas Salvoni andis Euroopa Kohus liikmesriigi kohtule liidu õigusnormide tõlgenduse, mida oli taotletud, keelates sellel kohtul ühe menetlusosalisega *ex parte* suhelda. [48] Samamoodi tõlgendas Euroopa Kohus mitmes kohtuasjas, mis olid seotud õigusalase koostöö valdkonnas vastu võetud liidu õigusaktide tõlgendamisega, asjakohaseid liidu õiguse sätteid, et aidata eelotsusetaotlused esitanud kohtutel täita nende õigusaktide lisades ette nähtud vormid. [49]

86. Nii on jällegi palju näiteid vastustest, mis on antud kohtupraktikas seoses mitmesuguste menetluslike, struktuuriliste või institutsiooniliste küsimustega ja mis aitavad eelotsusetaotluse esitanud kohtul lahendada muid küsimusi, mis on tekkinud tegutsemise käigus enne, väljaspool või koguni pärast lõplikku sisulist otsust. [50]

87. Kolmandaks ei ole olukord, kus – nagu Poola valitsus väidab – eelotsusetaotlused esitanud kohtul *ei ole võimu „korrigeerida“* võimalikke vigu, mis tulenevad vaidlusaluste riigisiseste menetlusnormide võimalikust vastuolust liidu õigusega, oluline.

88. Ühest küljest vaidleb eelotsusetaotlused esitanud kohus sellele argumendile vastu. Oma 3. septembri 2020. aasta vastuses Euroopa Kohtu sellekohasele küsimusele märkis eelotsusetaotlused esitanud kohus, et kui Euroopa Kohus tuvastab vastuolu vaidlusaluste riigisiseste õigusnormide ja liidu õiguse vahel, on sellel eelotsusetaotlused esitanud kohtul kolm eri teed selle vastuolu heastamiseks või vähemalt selle tagajärgede osaliseks piiramiseks. Esiteks saab kohtunik kriminaalmenetluse seadustiku artikli 41 lõike 1 kohaselt paluda enda taandamist kohtuasja menetlemisest. Teiseks võib eelotsusetaotlused esitanud kohtunik kui vaidlusaluseid juhtumeid lahendava kohtukoosseisu eesistuja esitada oma kohtu esimehele taotluse kohaldada üldkohtute seaduse artiklit 47b, mis võib viia kohtukoosseisu muutmiseni. Kolmandaks saaks

45 Vt muu hulgas 28. veebruari 2019. aasta kohtuotsus Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

46 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus (C-137/08, EU:C:2010:659, punktid 31 ja 32).

47 3. juuli 2019. aasta kohtuotsus (C-644/17, EU:C:2019:555, punkt 27).

48 4. septembri 2019. aasta kohtuotsus (C-347/18, EU:C:2019:661).

49 Vt muu hulgas 2. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Henderson (C-354/15, EU:C:2017:157) ja 24. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892).

50 Vt paljude seas nt 20. märtsi 1997. aasta kohtuotsus Hayes (C-323/95, EU:C:1997:169) (riigisisese õiguse nõue anda enne sisuliselt hindamist kulude tagatis); 27. juuni 2013. aasta kohtuotsus Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432) (vajadus lahendada enne sisulist hindamist sissejuhatav probleem seoses ainupädevusega liikmesriigis).

eelotsusetaotlused esitanud kohus paluda kriminaalmenetluse seadustiku artikli 37 alusel, et Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) määraks need juhtumid teise sama astme kohtu menetlusse, kui see on õigusemõistmise huvides.

89. Seda arvamuste lahknemist arvesse võttes pean taas meelde tuletama, et asjakohase faktilise ja seadusandliku konteksti määratleb eelotsusetaotluse esitanud kohus. Euroopa Kohus on korduvalt toonitanud, et ta ei pea eelotsusetaotlusega seoses tegema otsust riigisisese õiguse sätete tõlgendamise kohta ega otsustama, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus on neid sätteid õigesti tõlgendanud, sest niisugune tõlgendamine kuulub üksnes eelotsusetaotluse esitanud kohtute pädevusse.[51] Seega ei ole Euroopa Kohtu ülesanne otsustada selle üle, kuidas on õige riigisisest õigust sisustada või tõlgendada.

90. Teisest küljest on Euroopa Kohus järjepidevalt andnud oma hinnangu seoses vajalikkuse nõudega, *olenemata liikmesriigi õiguse* õiguslikest võimalustest, mille abil saaks lahendada võimaliku vastuolu riigisisese ja liidu õiguse vahel. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt „on igasugune siseriikliku õiguskorra säte ja igasugune seadusandlik, haldus- ja kohtupraktika, mis võiks kahjustada [liidu] õiguse toimet sellega, et ei anna siseriiklikule kohtule, kes on pädev sellist õigust kohaldama, volitusi teha selle kohaldamise ajal kõik vajalik, et kõrvaldada siseriiklikud õigusaktid, mis võivad takistada [liidu] normide täielikku toimet, vastuolus nende nõuetega, mis moodustavad [liidu] õiguse olemuse“.[52]

91. Poola valitsuse argumendid on kooskõlastamatud Euroopa Kohtu järjepideva praktikaga vahetu õigusmõju ja esimuse kohta. Kui liikmesriikide kohtute kohustused kinnitada liidu õigust piirduksid sellega, mida riigisisene õigus neil sõnaselgelt võimaldab teha, ei oleks paljuski liidu õigust. Kui eelotsusetaotlust esitava kohtu menetluses tekib liidu õiguse probleem, peab see kohus tegema kõik võimaliku, et kõrvaldada (võimalik) vastuolu ja saavutada vastavus võimalikult kiiresti. Selleks võib eelotsusetaotlust esitav kohus tõlgendada riigisiseseid õigusnorme kooskõlas liidu õigusega või kui see ei ole asjakohane, jätta kohaldamata riigisisesed õigusnormid, mis takistavad teda kooskõla tagamast.[53] See, et probleemi saaks vähemalt riigisisese õiguse sõnastusega kooskõlas hüpoteetiliselt lahendada teine kohus (või kohtukoosseis) hilisemas menetlusstaadiumis, ei ole põhjendatud vastuväide, kõige vähem liidu õiguse seisukohast.

92. Järelikult ei muuda see, et Poola valitsuse sõnul ei pruugi eelotsusetaotlused esitanud kohtul olla võimalik võtta konkreetseid meetmeid, et lahendada võimalik vastuolu liidu õiguse ja riigisiseste õigusnormide vahel – isegi, kui see peaks kinnitust leidma, kuigi minu arvates ei ole tegu sellise olukorraga –, eelotsuse küsimust vastuvõetamatuks. Lõpuks, kui eelotsusetaotluste eesmärk on selgitada kohustusi ja volitusi, mis tulenevad liikmesriikide kohtutele liidu õigusest, muutub küsimus, kas üks või mitu riigisisest menetlusnormi on liidu õigusega kooskõlas, selles kohtuasjas keskseks *sisuliseks küsimuseks*. See ei ole vastuvõetavuse küsimus.

93. Kinnitust nendele põhimõtetele võib taas leida kohtuotsusest A. K. jt. Seal märkis Euroopa Kohus sõnaselgelt: „asjaolu, et […] riigisisesed sätted […] näevad ette, et sellised kohtuasjad nagu põhikohtuasjad tuleb lõpetada, ei saa üldjuhul – kui eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole teinud otsust põhikohtuasjade lõpetamise või neis lahendi tegemise vajaduse äralangemise kohta – viia Euroopa Kohut järelduseni, et vajadus teha otsus talle esitatud eelotsuse küsimuste kohta on ära

[51] Vt hiljutises kohtupraktikas 3. juuli 2019. aasta kohtuotsus UniCredit Leasing (C-242/18, EU:C:2019:558, punktid 46 ja 47) ning 25. novembri 2020. aasta kohtuotsus Sociálna poisťovňa (C-799/19, EU:C:2020:960, punktid 44 ja 45).

[52] Vt nt 9. märtsi 1978. aasta kohtuotsus Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punktid 22 ja 23) ning 8. septembri 2010. aasta kohtuotsus Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punktid 56 ja 57).

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

langenud“.[54] Euroopa Kohus juhtis tähelepanu liikmesriikide kohtute ulatuslikule kaalutlusõigusele eelotsusetaotluse esitamisel ning järeldas, et „[r]iigisisene õigusnorm ei saa seega takistada liikmesriigi kohtul vastavalt olukorrale kas seda õigust kasutada või seda kohustust täita“.[55]

94. Neljandaks ei mõjuta see, et isikud, kelle vastu on algatatud kriminaalmenetlus eelotsusetaotlused esitanud kohtus, *ei ole vaidlustanud* vaidlusaluste riigisiseste õigusnormide kooskõla liidu õigusega, küsimuse asjakohasust ega vastuvõetavust. Menetlusosalised ei vaidle, et see, et põhikohtuasja pooled ei tõstatanud riigisisese kohtu menetluses liidu õiguse küsimust, ei takista seda kohut seda küsimust Euroopa Kohtu menetluses esitamast. ELTL artikkel 267 ei piirdu ainult juhtumitega, kus üks või teine põhikohtuasja pool on omal algatusel tõstatanud küsimuse seoses liidu õiguse tõlgendamise või õiguspärasusega, vaid laieneb ka juhtumitele, kus sedalaadi küsimuse tõstatab eelotsusetaotlust esitav kohus omal algatusel.[56] See on seda olulisem juhul, kui tekib tõsiseid kahtlusi kohtuasja lahendava kohtukoosseisu nõuetekohase koosseisu suhtes.[57]

95. Samuti ei ole käesolevad asjad „kunstlikud“ ega sarnane kohtuasjadega Foglia.[58] Pooled ei vaidle selle üle, et kriminaalmenetlused eelotsusetaotlusi esitavates kohtus on üldised vaidlused. Mitte miski ei viita sellele, nagu oleksid vaidluspooled käesoleva menetluse kunstlikult korraldanud, et hankida Euroopa Kohtu suuniseid teatavate liidu õiguse sätete tõlgendamise kohta.[59]

96. Viiendaks ja viimaseks ning esialgse hinnangu tasandil näib mulle, et käesolevates asjades on olemas kõik tunnused, mida on vaja, et ELL artikli 19 lõige 1 oleks kohaldatav.

97. Kõigepealt on käesolevas menetluses tõstatatud küsimused vaevalt tähtsusetud või kõrvalise tähtsusega kas seoses põhikohtuasjades käsitletavate juhtumitega või riigi õigussüsteemiga tervikuna. Nimelt, kuna kohtukoosseisude nõuetekohasusega seoses tõstatatud küsimus ei ole põhikohtuasjale eriomane, vaid tuleneb üldkohaldatavatest riigisisestest õigusaktidest, võib Euroopa Kohtu vastus eelotsuse küsimusele tekitada märkimisväärseid tagasilööke mitmes teises kohtuasjas.

98. Mis puudutab põhikohtuasjas tekkinud küsimuse laadi, märkis Euroopa Kohus oma otsuses Simpson rõhutatult: „tagatised sõltumatusse ja erapooletusse seaduse alusel moodustatud kohtusse pöördumiseks, ja eelkõige tagatised, mis määravad kindlaks muu hulgas niisuguse kohtu mõiste ja koosseisu, *kujutavad endast õiguse õiglasele kohtumenetlusele nurgakivi*. See tähendab, et *iga kohus on kohustatud kontrollima*, kas ta kujutab oma koosseisu poolest niisugust kohut, kui selles küsimuses on tõsiseid kahtlusi. Niisugune kontroll on vajalik usalduse tarvis, mida demokraatliku ühiskonna kohtud peavad õigussubjektis äratama. Selles mõttes on see kontroll oluline menetlusnõue, mille järgimise kohustus põhineb avalikul huvil, ja selle täidetust tuleb

54 Kohtuotsus A. K. jt, punkt 102.

55 Sealsamas, punkt 103. Sama loogika leidis viimati taas kinnitust 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsuses A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153). Nimelt leidis eelotsusetaotluse esitanud kohus end ka selles kohtuasjas olukorrast, kus tal sisuliselt ei olnud *riigisisese õiguse kohaselt* pädevust tagada ELL artikli 19 lõike 1 järgimine.

56 Vt muu hulgas 16. juuni 1981. aasta kohtuotsus Salonia (126/80, EU:C:1981:136, punktid 5–7). Hiljutisemas kohtupraktikas 1. veebruari 2017. aasta kohtuotsus Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, punktid 30–33).

57 Selle kohta 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Review Simpson ja HG *vs*. nõukogu ja komisjon (C-542/18 RX II ja C-543/18 RX-11, EU:C:2020:232, punktid 57 ja 58).

58 Vt eespool käesoleva ettepaneku 30. joonealune märkus.

59 Vt nt 5. juuli 2016. aasta kohtuotsus Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, eriti punktid 12 ja 26).

kontrollida omal algatusel“.[60] Seepärast, kui eelotsusetaotlused esitanud kohtul on tõesti kahtlusi õiguspärase koosseisu suhtes, saab ta tõstatada ja peakski tõstatama selle küsimuse enne, kui ta asub enda menetluses olevate juhtumite sisu hindama.

99. Samuti, mis puudutab seda, mida on võimalik võtta käesolevate asjade kontekstist ja mitmest muust sama liikmesriiki puudutavast juhtumist, millest on hiljuti jõudnud Euroopa Kohtu menetlusse mitu kohtuasja, ei ole tõenäoline, et vaidlusalune õigussüsteem pakuks piisavaid mehhanisme eelotsusetaotlused esitanud kohtu tõstatatud võimaliku probleemi omapoolseks heastamiseks. Eelotsusetaotlused esitanud kohtu tuvastatud probleem ei ole pelgalt ühekordne ja õnnetu äpardus muidu adekvaatselt toimivas süsteemis.

100. Kokkuvõttes näib mulle, et esimene eelotsuse küsimus on väljakujunenud Euroopa Kohtu praktikat arvesse võttes vastuvõetav. Selles küsimuses palub eelotsusetaotlused esitanud kohus selgitada, kuidas on õige tõlgendada ELL artikli 19 lõiget 1 – mis on käesolevates asjades selgelt kohaldatav – selleks, et lahendada menetluslikku laadi küsimus, et põhimenetluse saaks läbi viia liidu õigusega kooskõlas.

101. Argumendid küsimuse väidetava asjakohatuse või tarbetuse kohta on Euroopa Kohtu tavapärast praktikat arvesse võttes ebaveenvad. Hiljutised Euroopa Kohtu otsused, mis on tehtud konkreetselt seoses riigi kohtute sõltumatuse ja niisuguste küsimuste vastuvõetavusega, seda järeldust ei muuda.

ii) Hiljutine kohtupraktika: Miasto Łowicz ja sellele järgnenud kohtulahendid

102. Kohtuasjas Miasto Łowicz[61] küsiti Euroopa Kohtult, kas Poola kohtunike suhtes kehtestatud uus distsiplinaarmenetluste kord vastab kohtunike sõltumatuse nõuetele, mis tulenevad ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust. Euroopa Kohus siiski ei käsitlenud eelotsuse küsimusi sisuliselt, tunnistades eelotsuse küsimused vastuvõetamatuks.

103. Sellele järeldusele jõudes rõhutas Euroopa Kohus kõigepealt, et ELTL artikli 267 tähenduses „vajalikkuse“ tuvastamiseks peavad eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olev vaidlus ja need liidu õigusnormid, mille tõlgendamist palutakse, olema sedavõrd *seotud*, „et see tõlgendus on objektiivselt vajalik otsuse jaoks, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus peab tegema“.[62] Seejärel osutas Euroopa Kohus mitmele olukorrale, kus eelotsuse küsimused vastavad sellele tingimusele. Euroopa Kohus tõstis „taksonoomiliselt“ esile „olukorratüübid“, mil on olemas piisav seotus, et eelotsusetaotlus oleks ELTL artikli 267 tähenduses asjakohane. See seotus on olemas, kui 1) vaidlus on *sisu poolest* seotud liidu õigusega;[63] 2) küsimus puudutab kohalduda võivate *liidu õiguse menetlusnormide* tõlgendamist,[64] või 3) Euroopa Kohtult palutav vastus näib olevat sellist laadi, mis annaks eelotsusetaotluse esitanud kohtule liidu õiguse tõlgenduse, mis võimaldab tal lahendada *riigisisese õiguse menetluslikud küsimused*, enne kui ta saab lahendada kohtuasja sisuliselt.[65]

60 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Review Simpson ja HG *vs.* nõukogu ja komisjon (C-542/18 RX II ja C-543/18 RX 11, EU:C:2020:232, punkt 57). Kohtujuristi kursiiv.

61 Kohtuotsus Miasto Łowicz.

62 Sealsamas, punkt 48.

63 Sealsamas, punkt 49, viitega 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsusele Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

64 Sealsamas, punkt 50 viitega 17. veebruari 2011. aasta kohtuotsusele Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, punktid 41 ja 42).

65 Sealsamas, punkt 51 viitega kohtuotsusele A. K. jt.

104. Seejärel järeldas Euroopa Kohus, et kõnealustes kohtuasjades ei ole võimalik niisugust seotust tuvastada, sest need ei kuulu eespool kirjeldatud olukordade hulka. Õigupoolest leidis Euroopa Kohus, et mis tahes võimalik vastus ei mõjutaks eelotsusetaotluse esitanud kohtutes pooleli olevaid menetlusi.

105. Minu arvates ei ole Euroopa Kohtu järeldused kohtuotsuses Miasto Łowicz kuigi üllatavad.

106. Esiteks ei leia ma, et selle kohtuotsusega oleks seatud sisse piiranguid või erandeid seoses varasemast kohtupraktikast tulenevate põhimõtetega. Minu arvates näib see üldjoontes kajastavat selle kohtupraktika peamist mõtet: vajadust tagada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus saab vastuseid, mida Euroopa Kohtult palutakse, põhikohtuasjas *arvesse võtta*. Mõju sellele menetlusele võib puudutada – nagu Euroopa Kohus sõnaselgelt märkis – selle materiaal- või menetlusõiguslikke aspekte. Ent nii või teisiti peab see mõju olema konkreetne ja ettearvatav ega saa olla hüpoteetiline, teoreetiline või pelgalt spekulatiivne.

107. Teiseks näib Euroopa Kohtu tavapärasest praktikast tulenevate põhimõtete kohaldamine kohtuasjas Miasto Łowicz vaidluse all olnud konkreetsetele olukordadele samuti mõistlik. Eelotsusetaotlused esitanud kohtute menetluses vaidluse all olnud faktilised asjaolud olid märkimisväärselt mitte seotud nende kohtute esitatud üsna üldise küsimusega.[66] Ei olnud selge – võttes arvesse ka üksikasjade nappust eelotsusetaotlustes[67] –, kuidas Euroopa Kohtu järeldustel Poola kohtunike suhtes kehtestatud uue distsiplinaarmenetluste korra vastavuse kohta oleks saanud olla põhikohtuasjas menetlus- või materiaalõiguslikku mõju. Need menetlused puudutasid teistsuguseid küsimusi.[68]

108. Kolmandaks ei ole ma erinevalt mõnest akadeemilisest arvamusest[69] seisukohal, et niisugune nõue, mille kohaselt peab eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt põhikohtuasjas tehtav otsus olema vähemalt teataval määral otseselt asjakohane, kalduks kõrvale Euroopa Kohtu tavapärasest praktikast. Kahtlustan, et osa probleemist võib olla kõigest optilise illusiooni tagajärg. Enne seda, kui ELL artikli 19 lõikest 1 vahetult tuleneva eraldiseisva kohustuse olemasolu Euroopa Kohtus kinnitust leidis, pidi juhtum Euroopa Kohtu pädevusse kuulumiseks olema tavapärases mõttes liidu õiguse reguleerimisalas. See nõue piiras esitada võidavate küsimuste ulatust automaatselt, sest vaja oli teatavat tuvastatavat seost liidu õigusakti sättega või vähemalt laiemat vastuolu ühe liidu õigusest tuleneva vabaduse või põhimõttega.[70] Selle (loomulikult kitsama) pääsu seisukohast hinnates ei kerkinud asjakohasuse ja vajalikkuse küsimus esile sageli ega tundunud liialt koormav.

109. Seevastu kui ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik ei piirdunud enam nõudega, et põhikohtuasjas käsitletav juhtum peab kuuluma tavapärases mõttes liidu õiguse reguleerimisalasse, lakkas teine (kitsam, materiaalõiguslik) pääs tegelikult olemast. Nüüd seisab nähtaval esimene pääs, mis on seotud vajalikkuse/asjakohasusega ja on alati olemas olnud, olgugi et keegi sellele õieti tähelepanu ei pööranud ja seda üsnagi arusaadaval põhjusel: intuitiivselt kaldutakse pöörama

66 Vt põhjalikumalt minu ettepanekus kohtuajas Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747, punktid 33 ja 34).

67 Kohtujurist Tanchevi ettepanek liidetud kohtuasjades Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2019:775, punktid 115–126).

68 Kohtuotsus Miasto Łowicz, punktid 45–53.

69 Vt nt Platon, S., „Court of Justice Preliminary references and rule of law: Another case of mixed signals from the Court of Justice regarding the independence of national courts: *Miasto Lowicz*“, *Common Market Law Review*, 57. kd, 2020, 6, lk-d 1843–1866.

70 Üksikasjalikumalt vt minu ettepanek kohtuasjas TÜV Rheinland LGA Products and Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:77) – liidu õiguse ulatuse kohta traditsioonilisematel vaba liikumist käsitlevatel juhtudel, ning minu ettepanek kohtuasjas Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650) – liidu õiguse ulatuse kohta harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.

tähelepanu kitsamatele pääsudele, mitte laiematele. Nüüd aga, kui sellest on saanud õigupoolest ainus pääs, võidakse seda tajuda kui uut või rangemat piirangut lihtsalt seetõttu, et see on ainus, mis alles jäi.

110. Euroopa Kohtu lähenemisviisi kohtuotsuses Miasto Łowicz on hiljem kohaldatud ka kohtuasjas Prokuratura Rejonowa w Słubicach,[71] mis puudutas riigisisest menetlust ja küsimusi, mis sarnanesid kohtuasjas Miasto Łowicz vaidluse all olnutega. Seevastu kohtuasjades Maler[72] ja Land Hessen[73] tõstatati mõnevõrra teistsugused küsimused seoses vastuvõetavuse või kohtualluvusega.

111. Kohtuasjas Maler esitati eelotsusetaotlus seetõttu, et Verwaltungsgericht Wieni (Viini halduskohus, Austria) menetluses tekkis lahkarvamus eelotsusetaotluse esitanud kohtu (koosseisus üksainus kohtunik) ja selle kohtu presidendi vahel. Eelotsusetaotluse esitanud kohus oli seisukohal, et ühe konkreetse kohtuasja määramine vastavalt selle kohtu sise-eeskirjale kohtuasjade jaotamise kohta põhjustas probleeme seoses Austria föderaalse põhiseaduse (Bundes-Verfassungsgesetz) artikliga 83, milles on muu hulgas sätestatud, et kedagi ei tohi välja jätta tema seadusliku kohtuniku alluvusest. Seadusliku kohtuniku põhimõttega tekkinud väidetava vastuolu tõttu väljendas eelotsusetaotluse esitanud kohus samuti kahtlusi, kas teda saab pidada „piisavalt sõltumatuks“ selle kohtuasja lahendamisel vastavalt nõuetele, mis on sätestatud Euroopa inimõiguste konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artiklis 6, ELL artikli 19 lõikes 1 ja harta artiklis 47.

112. Kohtuotsust Miasto Łowicz kohaldades tunnistas Euroopa Kohus eelotsusetaotluse tervikuna vastuvõetamatuks, märkides, et see juhtum ei ole sisu poolest seotud ELL artikli 19 lõikega 1 ja et Euroopa Kohtu vastus ei saa anda eelotsusetaotluse esitanud kohtunikule liidu õiguse tõlgendust, mis võimaldaks tal tema menetluses tekkinud küsimused lahendada.[74]

113. Vahest väärivad sellega seoses märkimist veel kaks aspekti. Esiteks oli eelotsusetaotluse esitanud kohtuniku tõstatatud küsimus üsnagi tehniline ja kuulus valdkonda, kus on mõeldavad mitu võimalikku lähenemisviisi. Nimelt ei väidaks tõenäoliselt keegi, et liidu õiguse kohaselt on vaid üks konkreetne viis, kuidas kohtuasju saab ühe kohtu piires jaotada, et tagada õigus seaduslikule kohtunikule või laiemalt õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. Teiseks, ja mis vahest olulisem: eelotsusetaotluses ei olnud osutatud asjaoludele, mis oleks võinud eraldi või kogumis seada kahtluse alla asjaga seotud kohtuorganite sõltumatuse ja erapooletuse või kohtusüsteemi üldise seisundi. Muu hulgas ei juhitud selles kohtuasjas Euroopa Kohtu tähelepanu ühelegi struktuursele, süsteemsele ega muule õigusriigi põhimõttega seotud probleemile. Vastupidi, juhtumi faktilistest asjaoludest nähtus, et riigisiseses süsteemis olid tegelikult ette nähtud mõningad võimalused väidetava õigusrikkumise heastamiseks, kui see peaks esinema. Eelotsusetaotluse esitanud kohus õigupoolest kasutaski neid, kuid ei paistnud lõpptulemusega rahul olevat.[75]

114. Nendel asjaoludel võib asuda seisukohale, et eelotsusetaotluse sisulise käsitluseta jätmine on kooskõlas väljakujunenud kohtupraktikaga, mille kohaselt ei pea Euroopa Kohus vastupidisele viitavate asjaolude puududes järeldama, et riigisisese õiguse sätteid, millega on tagatud kohtute sõltumatus ja erapooletus, võib kohaldada viisil, mis on vastuolus riigisiseses õiguskorras ette

71 6. oktoobri 2020. aasta kohtumäärus (C-623/18, EU:C:2020:800).

72 2. juuli 2020. aasta kohtumäärus (C-256/19, EU:C:2020:523).

73 9. juuli 2020. aasta kohtuotsus (C-272/19, EU:C:2020:535).

74 Kohtumäärus Maler, punktid 46–48.

75 Sealsamas, punktid 7–27, eriti punkt 16.

nähtud põhimõtetega või õigusriigi põhimõtetega.[76] Lihtsalt väljendudes ei tuvastatud ühtegi tõsist probleemi, mis oleks võinud tuleneda ELL artikli 19 lõikest 1 ja mis oleks viidanud, et kõnealune riigisisene õigussüsteem ei suuda oma probleeme ise lahendada.

115. Lõpuks küsis kohtuasjas Land Hessen eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult omaenda staatuse kohta „kohtuna" ELTL artikli 267 tähenduses koostoimes harta artikliga 47. Euroopa Kohus märkis, et selle küsimuse kaudu palub eelotsusetaotluse esitanud kohus liidu kohtutel tegelikult kontrollida oma eelotsusetaotluse vastuvõetavust. Nimelt, kuna asjaolu, et tegemist on „kohtuga" ELTL artikli 267 tähenduses, on eelotsusetaotluse vastuvõetavuse tingimus, saab seda pidada eeltingimuseks, mille täidetuse korral tõlgendab Euroopa Kohus liidu õigusnormi, millele oli viidatud teises liikmesriigi kohtu esitatud küsimuses.

116. Euroopa Kohus analüüsis eelotsusetaotluse esitanud kohtu muresid seoses vastuvõetavusega põhjalikult ja jõudis järeldusele, et see organ vastab ELTL artikli 267 nõuetele.[77] Vastuvõetavuse osa lõpetuseks aga märkis Euroopa Kohus, et „see järeldus ei mõjuta teise eelotsuse küsimuse vastuvõetavuse analüüsimist, mis on sellisena vastuvõetamatu. Kuna see küsimus puudutab ELTL artikli 267 enda tõlgendamist, millel ei ole tähtsust põhikohtuasja lahendamisel, ei ole selles küsimuses taotletud tõlgendus objektiivselt vajalik lahendi jaoks, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus peab tegema".[78]

117. Lähenemisviis, mida Euroopa Kohus oma otsuses kasutas, ja selle teatavate lõikude sõnastus võib vähemalt esmapilgul intrigeeriv näida. Ent lähemal vaatlusel võib seda käsitada vahest järgmiselt.

118. Euroopa Kohus soovis märkida lihtsalt seda, et kui tekivad küsimused seoses sellega, kas ELTL artiklis 267 sätestatud tingimused eelotsusetaotluste vastuvõetavuse kohta on täidetud, puudutab nende küsimuste analüüs üsna selgelt eelotsusetaotluse *vastuvõetavust*, mitte selle sisu. Seega, kui tekib kahtlus, kas eelotsusetaotluse esitanud organ on ELTL artikli 267 tähenduses „kohus" (seetõttu, et väidetavalt ei ole ta piisavalt sõltumatu, nagu oli kohtuasjas Land Hessen, või muul põhjusel), kujutab see probleem endast sissejuhatavat menetlusküsimust, olenemata sellest, kas see on esitatud Euroopa Kohtule seoses vastuvõetavusega või on konkreetse eelotsuse küsimuse ese.[79]

119. On tõsi, et Euroopa Kohtu seisukoht selles küsimuses ei ole olnud aastate jooksul täiesti järjepidev. Seda, kas eelotsusetaotluse esitanud organ on kohus, on hinnatud nii Euroopa Kohtu pädevuse[80] kui ka eelotsusetaotluse vastuvõetavuse seisukohast.[81] Samuti on Euroopa Kohus erinevalt kohtuasjast Land Hessen mõnes teises kohtuasjas vastanud küsimustele, mis on puudutanud mõistet „kohus" ELTL artikli 267 tähenduses ja seda, kas kohtuasjas eelotsusetaotluse esitanud riigisisest organit võib selleks pidada.[82]

76 Vt juba 4. veebruari 1999. aasta kohtuotsus Köllensperger ja Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52, punkt 24).

77 Kohtuotsus Land Hessen, punktid 42–61.

78 Sealsamas, punkt 62.

79 Vt Iannuccelli, P., L'indépendance du juge national et la recevabilité de la question préjudicielle concernant sa propre qualité de „juridiction", *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2021, lk-d 823–841.

80 Vt muu hulgas 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, punktid 16–31).

81 Vt muu hulgas 21. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, punktid 51–80).

82 Vt muu hulgas 27. aprilli 1994. aasta kohtuotsus Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, punktid 21–24); 4. juuni 2002. aasta kohtuotsus Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, punktid 10–19) ja 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punktid 54–63).

120. Ma ei arva siiski, et aastate jooksul tekkinud kohtupraktika paratamatule erisugususele tuleks palju rõhku asetada, sest loomulikult on see tõenäoliselt olnud vägagi juhtumist olenev. Olgugi et arvatavasti ei ole selline seisukohavõtt teoreetilisest vaatenurgast rahuldav, ei teki sellest minu arvates ühtegi konkreetset probleemi. Niivõrd kui Euroopa Kohus kontrollib, kas eelotsusetaotluse esitanud liikmesriigi organ on kohus, ei ole praktikas kuigi oluline, kas ta teeb seda kohtualluvuse, vastuvõetavuse või (lõpuks) koguni põhjendatuse kontekstis. Liikmesriigi kohus saab palutud selgituse ja kui Euroopa Kohus tuvastab probleemi, jäetakse eelotsusetaotlus menetluslikel põhjustel läbi vaatamata ega käsitleta eelotsuse küsimuste sisu. [83]

121. Seepärast ei näe ma Euroopa Kohtu otsuses Land Hessen kõrvalekaldumist eespool kirjeldatud kohtupraktikast. Igal juhul saab käesolevaid juhtumeid hõlpsasti eristada nendest, mida analüüsiti kohtuasjades Miasto Łowicz, Maler ja Land Hessen, ning selle küsimuse juurde nüüd asungi.

iii) Käesolevad kohtuasjad ei sarnane eespool viidatutega

122. Esiteks, erinevalt olukorrast kohtuasjas Miasto Łowicz saab Euroopa Kohtu vastust esimesele eelotsuse küsimusele väga hästi arvesse võtta, sest see puudutab õigust mõistva kohtukoosseisu nõuetekohasust. Sellest vaatenurgast on esimese küsimuse asjakohasus seotud vajadusega lahendada konkreetne ja tegelik probleem, mis otseselt mõjutab eelotsusetaotlused esitanud kohtu menetlust. Selles suhtes on kohtukoosseisu eesistujal mitu eri võimalust, kuidas õigusvastane olukord lahendada.

123. Kohtuotsuses Miasto Łowicz tutvustatud taksonoomiale viidates olen seisukohal, et käesolevad kohtuasjad kuuluvad selgelt *kolmandasse kategooriasse*: eelotsusetaotlused esitanud kohus palub Euroopa Kohtult vastust, et lahendada riigisisese õigusega seotud menetlusküsimus, enne kui ta saab enda menetluses olevad kohtuasjad sisuliselt lahendada.

124. Samal ajal kuuluvad käesolevad kohtuasjad ka *teise kategooriasse*: eelotsusetaotlused esitanud kohus tugineb direktiivi 2016/343 sätetele, mis on liidu õigusakt, kus on sätestatud menetlusnormid, mille kohaldamisalasse näib põhikohtuasi kuuluvat nii isikuliselt kui ka esemeliselt. [84]

125. Nendel asjaoludel ja võttes arvesse, et väidetavalt on teatavatel põhikohtuasja lahendama määratud kohtukoosseisudesse kuuluvatel kohtunikel seoseid justiitsministri/peaprokuröriga, võib eelotsusetaotlused esitanud kohtul mõistlikult tekkida küsimus, kas vaidlusalused riigisisesed meetmed on direktiivi 2016/343 sätetega kooskõlas. Selle direktiivi artiklis 3 on sätestatud põhimõte, et „[l]iikmesriigid tagavad, et kahtlustatavat ja süüdistatavat peetakse süütuks seni, kuni tema süüd ei ole seaduse kohaselt tõendatud“. Selles aspektis tuleb märkida, et süütuse presumptsioon on sätestatud harta artiklis 48, mis vastab EIÕK artikli 6 lõigetele 2 ja 3, nagu nähtub harta selgitustest. [85] Direktiivi 2016/343 artiklis 6 omakorda, kus kajastub põhjendus 22, on sisuliselt sätestatud, et kahtlustatava ja süüdistatava süü tõendamise kohustus lasub süüdistajal ja mis tahes kahtlust süü küsimuses tõlgendatakse kahtlustatava või süüdistatava kasuks.

[83] Vt samuti kohtujurist Wahli ettepanek kohtuasjas Gullotta ja Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punktid 15 ja 25).

[84] Nagu on märgitud eespool käesoleva ettepaneku punktides 69–71.

[85] Vt nt 25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus Dalli *vs*. komisjon (C-615/19 P, EU:C:2021:133, punkt 223).

126. Niisiis on see, kas sellised riigisisesed meetmed, nagu on käesolevates kohtuasjades vaidluse all, *on tegelikult vastuolus* direktiiviga 2016/343, esimese eelotsuse küsimuse *sisu*, mitte vastuvõetavusega seotud küsimus.

127. Teiseks, erinevalt kohtuasjast Maler puudutab eelotsusetaotlused esitanud kohtu tõstatatud küsimus teatavate riigisiseste meetmete vastavust liidu esmase ja teisese õiguse normidele. Teisisõnu ei ole käesolevad kohtuasjad sisuliselt üksnes riigisisese õigussüsteemi probleemi (vaibuv) kaja. Peale selle puudutab asja sisu üsna põhilist kohtu erapooletuse elementi, mitte kõigest tehnilist küsimust, mille suhtes ei ole liidu õiguses ühtset lähenemisviisi ette nähtud. Samuti näivad need võimalikud probleemid esmapilgul olevat teatavas mõttes tõsised ja võivad tõenäoliselt põhjustada olulisi süsteemseid tagasilööke. Lõpuks on esitatud nendes asjades eelotsusetaotlused konkreetses õiguslikus kontekstis, mille raames ei ole kaugeltki selge, kas niisugune süsteem suudab oma probleemid ise lahendada.

128. Kolmandaks andis Euroopa Kohus kohtuasjas Land Hessen selgitused, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus oli palunud. Eksistentsiaalne aspekt („olen ma kohus?“) ja metafüüsiline aspekt („kasutan ELTL artiklis 267 ette nähtud menetlust selleks, et kontrollida, kas ma saan seda menetlust kasutada“), millele teine eelotsuse küsimus toetus, ei takistanud Euroopa Kohut tõstatatud küsimusi analüüsimast. Euroopa Kohtu *obiter dictum*'il selle kohtuotsuse punktis 62 on suuresti pedagoogiline funktsioon. Kui Euroopa Kohus peaks tunnistama käesolevates kohtuasjades esitatud eelotsusetaotlused tervikuna vastuvõetamatuks, ei saaks eelotsusetaotlused esitanud kohus esitatud küsimuses suuniseid.

129. Seepärast on Euroopa Kohtu uusim praktika kaugel sellest, et kõigutada minu järeldust esimese eelotsuse küsimuse vastuvõetavuse kohta, vaid hoopis näitab, miks on vaja sellele küsimusele vastata, et eelotsusetaotlused esitanud kohus saaks teha enda pooleli olevates menetlustes otsused.

B. ELL artikli 19 lõike 1 olemus ja piirid

130. Püüdsin käesoleva ettepaneku eelnevas jaos selgitada, miks ma arvan, et kooskõlas Euroopa Kohtu tavapärase praktikaga tema pädevuse ja eelotsusetaotluste vastuvõetavuse kohta on eelotsusetaotlused esitanud kohtu esimene küsimus vastuvõetav. Samuti püüdsin süstematiseerida Euroopa Kohtu uuemat praktikat, näidates, miks see ei ole tegelikult muutnud seda tavapäraselt avatud lähenemisviisi.

131. Praegu aga on vaja näha ruumis (uut) elevanti: ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku. Ei saa varjata, et ebamugavustunne seoses vastuvõetavuse hindamisega käesolevates kohtuasjades, vahest ka muudes hiljuti Euroopa Kohtu menetlusse esitatud või menetluses olevates kohtuasjades tuleneb mõningal määral „vastutulelikust“ lähenemisviisist, mida Euroopa Kohus on kasutanud ELL artikli 19 lõike 1 tõlgendamisel. Kui sisulised piirangud, mille kohaselt küsimus pidi Euroopa Kohtu alluvuses olemiseks kuuluma liidu õiguse „kohaldamisalasse“, ELL artikli 19 lõike 1 puhul ära langesid, hakati loogiliselt tundma muret ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu liiglaialdase kohaldamise pärast.[86] Varem või hiljem võib koguni tekkida kiusatus need piirangud vastuvõetavuse tasandil uuesti sisse seada.[87]

[86] Nagu olen juba märkinud oma ettepanekus kohtuasjas AFJR, punkt 212 jj.

[87] Sel hetkel võivad eespool osundatud akadeemilised hoiatused tõeks osutuda – vt eespool punktid 108 ja 109 ning samuti 69. joonealune märkus.

132. Ei saa eitada, et kohtuotsuses Associação Sindical dos Juízes Portugueses kasutatud lähenemisviis on üsna kaugeleulatuv: ELL artikli 19 lõike 1 kohaldamisala on lai nii esemeliselt (haarates kõik liidu õigusega hõlmatud valdkonnad, olenemata sellest, kas liikmesriigid kohaldavad konkreetsel juhul liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses) kui ka *ratione iudicis* (hõlmates iga riigisisese organi, mis võib teha kohtuna otsuse küsimustes, mis puudutavad liidu õiguse kohaldamist ja tõlgendamist). Nagu märkisin oma ettepanekus kohtuasjas AFJR, oleks tõepoolest üsna raske leida riigisisest kohut, kellelt ei saaks määratluse kohaselt kunagi nõuda otsuse tegemist liidu õiguse küsimustes. [88]

133. Selle põhjal saaks väita, et arvestades ELL artikli 19 lõike 1 laia kohaldamisala, on põhjendatud kitsam lähenemisviis selle sättega seoses probleeme põhjustavate kohtuasjade *vastuvõetavuse* suhtes. Niisuguses olukorras muutuksid vastuvõetavuse kriteeriumid lüüsideks, mis hoiavad ära Euroopa Kohtu üleujutamise loendamatute eelotsusetaotlustega mitmesuguste eri aspektide kohta, millest võiks mõne riigisisese kohtu arvates tekkida probleeme seoses riigisisese kohtusüsteemi sõltumatusega.

134. Käesolevas jaos selgitan, miks ma seda seisukohta ei jaga. Õieti olen veendunud, et Euroopa Kohtu lähenemisviis selles küsimuses – kui see korrektselt sõnastada ja seda korrektselt kohaldada – on õige. Selleks on vaja anda ülevaade ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu tegeliku olemuse kohta: tegu on lihtsalt erakorralise õiguskaitsevahendiga erakorralisteks juhtudeks. Seepärast peaks juurdepääsukünnis vastuvõetavuse mõttes olema madal ja selliseks jääma, samas kui materiaalõiguslik rikkumise künnis on suhteliselt kõrge (1). Sel viisil täiendab ELL artikli 19 lõige 1 kahte teist olulist aluslepingusätet, milles samuti kajastub kohtute sõltumatuse põhimõte, s.o harta artiklit 47 ja ELTL artiklit 267, kuid võib lõpuks ulatuda nendest kaugemale (2).

a) ELL artikli 19 lõike 1 olemus ja ulatus

135. Kõigepealt tuleb toonitada, et Euroopa Kohtu arusaam sellest sättest kajastub ELL artikli 19 lõike 1 tekstis, mille kohaselt liikmesriigid „näevad ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse *liidu õigusega hõlmatud valdkondades*“. Seal sätestatud kohustus on ulatuslik ja täpsustusteta. Selles on võetud aluseks valdkonnad, mitte juhtumid.

136. Vaevalt saaks ka vastu vaielda sellele, et põhimõtteliselt peab olema vähemalt minimaalsete garantiidega tagatud kõikide kohtute ja kogu nende tegevuse sõltumatus. On absurdne väita, et kohtute korraldust käsitlev riigisisene õigusnorm ei ole probleemne puhtriigisisestes asjades, kuid võib osutuda probleemseks igal korral, kui muutub kohaldatavaks liidu õiguse säte või põhimõte. Sõltuvus (sõltumatus) on seotud kontrolli, surve ja mõjutamisega. See on struktuuriline. See peab olema garanteeritud läbivalt. Kindlasti võib isik, kelle mõju või koguni kontrolli all kohtunik on, otsustada oma mõjuvõimu ühel või teisel juhul mitte kasutada. Vaevalt aga tähendaks see, et

[88] Vt minu ettepanek kohtuasjas AFJR, punkt 207.

niisugune kohtunik on üldjoontes „sõltumatu“.[89] Sel põhjusel lihtsalt ei ole olemas „kohtute sõltumatust liidu õiguse reguleerimisalas“ eraldi „kohtute sõltumatusest puhtriigisisestel juhtudel“.[90] Kohtute „osalise tööajaga“ sõltumatust ei ole olemas.[91]

137. Samuti on sageli võimatu menetluse alguses kindlaks teha, kas liidu õiguse säte või põhimõte võib selle menetluse käigus kohaldatavaks osutuda. Pealegi võivad paljud kohtulikud otsused mingil hetkel pärast nende tegemist „siseneda“ ühel või teisel põhjusel liidu „justiitsruumi“. Vastastikune tunnustamine, rääkimata vastastikusest usaldusest, ei toimiks, kui riigisisesed asutused peaksid iga kord kontrollima, kas teise liikmesriigi kohus on „piisavalt sõltumatu“, lahendades (algul) puhtriigisisest kohtuasja, mis aga seejärel liiguks (kui kujundlikult väljenduda) üle piiri ja tekitaks teatavaid õiguslikke tagajärgi teises liikmesriigis.

138. See probleem ei piirdu siiski liikmesriikide vastastikuse koostöö horisontaalse mõõtmega.[92] Niisuguses süsteemis nagu Euroopa Liit, kus õigus on peamine lõimumise saavutamise vahend, on äärmiselt oluline, et toimiks sõltumatu kohtusüsteem, mis suudab (nii kesksel kui ka riigi tasandil) tagada selle õiguse korrektse kohaldamise. Ilma sõltumatute kohtuteta lihtsalt ei oleks enam „õigust“. Vaevalt aga saaks „õiguse“ puududes olla rohkem lõimumist. Püüdlus luua „Euroopa rahvaste üha tiheda[m] lii[t]“ on määratud kokku varisema, kui Euroopa justiitskaardile hakkavad ilmuma õiguslikud mustad augud.

139. Neid põhjusi silmas pidades on väga oluline, et Euroopa kohtusüsteem kategooriliselt nõuaks kõikidelt oma osalistelt vähemalt minimaalseid kohtute sõltumatuse ja erapooletuse garantiisid, *olenemata sellest, kas* konkreetses kohtumenetluses liidu õigust tegelikult kohaldatakse.

140. Ent kõik niisugused struktuurilised argumendid, mis puudutavad küsimust *miks*?, ütlevad suhteliselt vähe selle kohta, *kuidas*. Kõigepealt, kas ELL artikli 19 lõikel 1 on *piiramata* kohaldamisala, mis hõlmab iga võimalikku probleemi seoses liikmesriikide kohtute korralduse, menetluste ja praktikaga? Teisisõnu, kas ELL artikli 19 lõige 1 on nagu võimas elektronmikroskoop, mis suudab tuvastada väiksemaidki osakesi, mis võivad (kuigi ei pruugi) riigi kohtusüsteemi seisundit mõjutada?

141. Vastus peab minu arvates olema eitav. ELL artikli 19 lõike 1 *esemeline* kohaldamisala ei määratle veel *künnist*, mis peab olema ületatud, et seda sätet *rikkuda*. Esimesena nimetatu on *valdkond*, mida selles liidu õiguse sättes ette nähtud põhimõtted „hõlmavad“: sellesse valdkonda kuuluvate riigisiseste meetmete suhtes võib seega hinnata vastavust sellest tulenevatele põhimõtetele. Teisena nimetatu on *mõõdupuu*, mida tuleb sellisel hindamisel kasutada.

142. See märkus eeldab mitut selgitust.

89 On intrigeeriv, et mitte just väga teistsuguseid „valdkondliku sõltumatuse“ ideid edendati pärast 1989. aastat mitmes endises kommunistlikus riigis kui kohtuliku eneseõigustuse ja järjepidevuse vahendit, andes mõista, et mõnes valdkonnas (nagu „poliitikaväline tsiviilõigus“) olid kohtunikud (juba) tegelikult sõltumatud, suuresti seepärast, et (enam) ei püütud mõjutada ühe või teise kohtuasja lahendit. Suurepärast ja loetavat ingliskeelset ülevaadet selle kohta, kuidas süsteem tegelikult toimis (ja kui ekslik on see loogika tõelise kohtute sõltumatuse suhtes), vt nt Markovits, I., *Justice in Lüritz: Experiencing Socialist Law in East Germany*, Princeton University Press, 2010.

90 Selle küsimuse kohta vt samuti minu ettepanek kohtuasjas Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, punktid 54 ja 55).

91 Või tõepoolest „õigusvaldkonnal põhinevat“: arusaamisel, et kui „poliitilistes asjades“ ehk võibki esineda probleeme, kohaldatakse „tehnilisi liidu õiguse valdkondi“, nagu käibemaksuõigus või keskkonnaõigus, jätkuvalt vastavalt nõuetele, võib olla vaid keegi, kellel ei ole teadmisi ega ajaloolist mälestust sellest, kuidas toimib (või õieti ei toimi) allutatud kohtusüsteem.

92 Sellega seoses vt eriti 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Minister for Justice and Equality (kohtusüsteemi puudused) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) ja 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Openbaar Ministerie (vahistamismääruse teinud õigusasutuse sõltumatus) (C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

143. Esiteks, mis õigupoolest on ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu võimaliku rikkumise *mõõdupuu*? Jällegi, ELL artikli 19 lõike 1 tekstis on ette nähtud liikmesriigi kohustus ja sellega kooskõlas ka see, millal nimetatud kohustus ei ole täidetud. Liikmesriigid rikuvad seda sätet vaid juhul, kui nad „[ei näe] ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajalik[k]u kaebeõigus[t]“.

144. Seepärast olen nõus kohtujurist Tancheviga, et ELL artikli 19 lõige 1 on säte, mis puudutab peamiselt riigisiseste õigusnormistike struktuurseid ja süsteemseid elemente.[93] Need elemendid, olenemata sellest, kas need tulenevad riigi seadusandliku või täitevvõimu tegevusest või kohtupraktikast, võivad seada kahtluse alla liikmesriigi suutlikkuse tagada isikutele tõhus kohtulik kaitse. Teisisõnu on ELL artikli 19 lõikes 1 oluline see, kas liikmesriigi kohtusüsteem vastab õigusriigi põhimõttele, mis on üks liidu alusväärtusi ja nimetatud ka ELL artiklis 2.

145. Usun, et see on väide, mida Euroopa Kohus ei ole seni sõnaselgelt omaks võtnud ega ka kummutanud. Õigupoolest ei ole Euroopa Kohus selles küsimuses täpsemalt oma seisukohta väljendanud, kuna seda ei ole talle esitatud kohtuasjades otsuse tegemiseks vaja olnud.

146. Teiseks, kui see on tõepoolest nii, ei ole ELL artikli 19 lõikega 1 seotud vastuvõetavuse künnis tavalisest kõrgemal ega peagi olema. Selles aspektis piisab tavapärasest kohtupraktikast ja lähenemisviisist vastuvõetavusele, nagu seda on üksikasjalikult tutvustatud käesoleva ettepaneku eelnevas jaos. Nimelt on ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu rikkumise *sisuline* künnis sellesse sättesse juba „sisse ehitatud“ ja üsna kõrge.

147. ELL artikli 19 lõige 1 sisaldab erakorralist lahendust erakorraliste olukordade tarvis. Selle eesmärk ei ole hõlmata kõiki võimalikke probleeme, mis võivad seoses riigi kohtusüsteemiga tekkida, vaid ainult neid, mis on teataval määral tõsised ja/või süsteemset laadi ning mille suhtes riigisisene õigussüsteem tõenäoliselt piisavat lahendust ei paku.

148. *Tõsisuse ja süsteemse laadi* all ei pea ma silmas, et selle sätte rikkumiseks peab probleem tingimata tekkima paljudel juhtudel või mõjutama suuri osi riigi kohtusüsteemist. Kriitiline küsimus on hoopis see, kas (ühekordne või korduv) probleem, millele Euroopa Kohtu tähelepanu juhitakse, võib tõenäoliselt ohustada riigi kohtusüsteemi nõuetekohast toimimist, seades selle kaudu ohtu asjaomase liikmesriigi suutlikkuse pakkuda isikutele piisavaid õiguskaitsevahendeid.

149. Sellest vaatenurgast ei ole riigisisestes kohtusüsteemides puudust olukordadest, mis võivad puudutada üksikult esinevaid või ka korduvaid ja seega struktuurseid vigu, mis sellegipoolest ELL artikli 19 lõike 1 künnist ei ületa. Näidete hulka võivad kuuluda kohtunike palkade ebaõige indekseerimine ühel või teisel aastal; aastalõpupreemia heaks kiitmata jätmine; olukord, kus kohtuasja ei määrata kohtu õigele kojale või õigele ettekandvale kohtunikule; olukord, kus kõige parema kvalifikatsiooniga isikut ei määrata kolleegiumi esimeheks, jne. Seevastu võivad sellel, kas üksainus, kuid oluline kohtuniku ametisse määramine oli õiguspärane, olla hoolimata sellest, et see toimub vaid ühel korral, süsteemsed tagajärjed, mille tõttu võib olla põhjendatud läbivaatamine ELL artikli 19 lõike 1 alusel.[94]

150. Veel üks ELL artikli 19 lõike 1 kohaselt oluline aspekt on minu arvates see, kas riigisisene süsteem pakub *õiguslikult ja faktiliselt* piisavaid struktuurseid garantiisid, et tuvastatud probleem *laheneb ise*. Kui liikmesriigi kehtestatud üldine õiguslik raamistik on põhimõtteliselt suuteline

[93] Vt eriti kohtujurist Tanchevi ettepanekud kohtuasjas komisjon *vs.* Poola (üldkohtute sõltumatus) (C-192/18, EU:C:2019:529, punkt 115) ning liidetud kohtuasjades Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2019:775, punkt 125).

[94] Vt sellega seoses minu ettepanek kohtuasjas AFJR, punktid 265–279 (kohtuinspektsiooni juhi nõuetevastase ametisse määramise kohta).

võimalikke vigu heastama, ei vii selle raamistiku ühekordne *väärkohaldamine* automaatselt ELL artikli 19 lõike 1 rikkumiseni. Euroopa Kohtu ülesanne ei ole hoolikalt jälgida, kas riigisisesed kohtud järgivad omaenda riigisiseseid reegleid.[95] Seepärast, kui jätta kõrvale laiematele mõjudele osutavad asjaolud, ei riku ELL artikli 19 lõiget 1 üksik, isoleeritud juhtum, mil *muidu „terves" ja* liidu õigusele vastavas õigussüsteemis on väidetavalt tehtud viga riigisisese õiguse sätte tõlgendamisel või kohaldamisel.

151. Jällegi on peaaegu ilmselge, et kõik kohtusüsteemi või kohtumenetlust reguleerivaid norme puudutada võivad küsimused ei ole õigusriigiga seotud probleem.[96] Euroopa Kohtu kontroll riigisiseste meetmete suhtes, mis väidetavalt mõjutavad riigisiseste kohtute sõltumatust, saab olla vaid niisugune, mis piirdub *patoloogiliste* olukordadega.

152. Kolmandaks ei ole kriitiliselt oluline analüüsida selle hindamise raames mitte üksnes õigust, nagu see on kirjas, vaid ka õigust, nagu see tegelikult toimib. Euroopa Kohus on järjepidevalt analüüsinud riigisiseste seaduste ja määruste vastavust liidu õigusele, sest neid kohaldatakse praktikas,[97] võttes arvesse seda, kuidas liikmesriikide kohtud neid tõlgendavad,[98] ja võttes vajadust mööda arvesse riigisisese õigussüsteemi üldisi õiguspõhimõtteid.[99] Just sel põhjusel on Euroopa Kohus toonitanud, et väidetavaid ELL artikli 19 lõike 1 rikkumisi tuleb alati analüüsida nende kontekstis, vaadates *kõiki olulisi asjaolusid*. Euroopa Kohtu ette toodud probleemi tehnilisi aspekte ei saa analüüsida „kliinilises isolatsioonis" laiemast õiguslikust ja institutsioonilisest keskkonnast.[100]

153. Seega on selge, et Euroopa Kohus vaatab ühest konkreetsest sättest kaugemale. See kontroll ei piirdu üksnes vahetult piirnevate riigisisese õiguse sätetega, vaid ulatub laiemasse õiguslikku ja institutsioonilisse keskkonda.[101] Lihtsalt väljendudes tuleb individuaalse „patsiendi" võimalikku terviseprobleemi hinnates võtta arvesse tema üldist „terviseseisundit" seoses kohtute sõltumatusega.

154. Selles perspektiivis ei saa ma jätkuvalt aru, kuidas saab käesolevas jaos tutvustatud lähenemisviis ELL artikli 19 lõikele 1 olla vastuolus liikmesriikide võrdsusega või põhjustada topeltstandardeid. Standard on täpselt sama ja kohustuslik igaühele. Ent objektiivselt on eri patsientide seisundid väga erinevad.[102] Vaevalt saab liikmesriikide võrdsusele läheneda puhtformaalses, et mitte öelda formalistlikus võtmes: igaüht tuleb kohelda täpselt ühtemoodi,

95 Seoses samalaadse seisukohaga teistsuguses kontekstis vt Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK") 1. detsembri 2020. aasta otsus Ástráðsson *vs*. Island, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, punkt 209 ja seal viidatud kohtupraktika (edaspidi „kohtuotsus Ástráðsson").

96 Vt analoogia alusel 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Review Simpson ja HG *vs*. nõukogu ja komisjon (C-542/18 RX II ja C-543/18 RX -11, EU:C:2020:232, punktid 71–76). Vt teistsuguses kontekstis ka EIK otsus Ástráðsson, punkt 234.

97 Vt selle kohta 27. novembri 2003. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Soome (C-185/00, EU:C:2003:639, punkt 109).

98 Vt selle kohta 13. detsembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Iirimaa (C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 166).

99 Vt selle kohta 26. juuni 2003. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Prantsusmaa (C-233/00, EU:C:2003:371, punkt 84).

100 Vt rohkemate viidetega minu ettepanek kohtuasjas AFJR, eriti punktid 243 ja 244.

101 Vt nt kohtuotsus A. K. jt, punkt 142, või 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153, punktid 98–106 ja 163).

102 Tulles tagasi patsiendimetafoori juurde, annab väide, et objektiivne kontekst ei ole niisugustel juhtudel oluline, põhjust mõelda nõudest, et esmaabirühm, kes on just saabunud autoõnnetuse sündmuspaika, peab läbi vaatama mitte ainult kokkupõrkes osalenud sõidukites olnud inimesed, vaid kõik kõikides kohal olevates autodes olevad inimesed, sealhulgas need, kes kokkupõrkes ei osalenud, vaid olid lihtsalt peatunud, et vaadata, mis toimub. Lõpuks on nad ju *kõik autodes olnud reisijad* ja kõiki neid tuleb *kohelda täpselt ühtemoodi* olenemata asjaoludest.

olenemata nende olukorrast ja kontekstist. Tundetu automaatsus ei ole (materiaalne) võrdsus, mis tõepoolest eeldab, et ühesuguseid juhtumeid koheldakse ühtemoodi, ent ka erinevaid olukordi erinevalt.[103]

155. Neljandaks ja viimaseks: niisuguse ELL artikli 19 lõike 1 tõlgenduse tagajärg on see, et hinnang küsimuses, kas riigisisene meede vastab ELL artikli 19 lõike 1 nõuetele, ei anta mitte küsimuste *vastuvõetavuse* kindlakstegemise ajal („kas ELL artikli 19 lõige 1 on vaidlusalusele juhtumile kohaldatav?"), vaid küsimuste *sisu* hindamise staadiumis („kas vaidlusalune riigisisene meede vastab ELL artikli 19 lõikes 1 sätestatud nõuetele?").

156. Sellest omakorda tuleneb veel üks oluline, kuid pragmaatilisem küsimus: kas see lähenemisviis võib tekitada probleeme Euroopa Kohtu töökoormuses?

157. Ma ei arva, et võib.

158. Ühest küljest võimaldab senine vastuvõetavust käsitlev kohtupraktika Euroopa Kohtul üpris kiiresti tagasi lükata kunstlikud või hüpoteetilised eelotsusetaotlused ja ka juhtumid, kus hoolimata sellest, et küsimus kuulub ELL artikli 19 lõike 1 esemelisse kohaldamisalasse, ei saaks liikmesriigi kohus (nagu kohtuasjas Miasto Łowicz) arvesse võtta Euroopa Kohtu vastuseid eelotsuse küsimustele.[104] Samamoodi saab juhtumid, milles näivad puuduvat ELL artikli 19 lõike 1 põhilised nõuded ja/või mille kohta eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole selgitanud, miks võib tekkida probleem seoses ELL artikli 19 lõikega 1, tagasi lükata, kuna küsimuse asjakohasuse ja vajalikkuse tingimused ei ole täidetud.

159. Nagu püüdsin selgitada, on ELL artikli 19 lõike 1 rikkumise *künnis* suhteliselt kõrge. Kui vaidlustatud riigisiseste meetmetega, olenemata sellest, kas need on õiguspärased või õigusvastased, ei ilmne kaasuvat tegelikke õigusriigi põhimõttega seotud probleeme (võttes arvesse nende tõsidust ja väidetava rikkumise süsteemseid tagajärgi või seda, kui süsteem ei suuda oma probleeme ise lahendada), ei tundu asja kohta sisulise hinnangu andmine liidu kohtute jaoks keerukam ega aeganõudvam kui hinnangu andmine kohtuasja vastuvõetavusele keskendudes.[105]

160. Niisiis arvan, et Euroopa Kohtu tavapärase vastuvõetavust käsitleva praktika „ortodoksne" kohaldamine kohtuasjades, milles esitatud eelotsuse küsimused puudutavad ELTL artikli 19 lõike 1 tõlgendamist, ei kujuta endast ohtu, et Euroopa Kohtu „lüüsid" avanevad veidratele, läbimõtlemata või pahatahtlikele eelotsusetaotlusele. Samuti ei kohusta see Euroopa Kohut „süvahäälestama" tema tavalist hinnangut seoses „vajalikkuse" kriteeriumiga, et lükata tagasi rohkem kohtuasju kui tavaliselt.

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

104 Hiljutist näidet vt kohtujurist Pikamäe ettepanekus kohtuasjas IS (eelotsusetaotluse õigusvastasus) (C-564/19, EU:C:2021:292, punktid 85–92).

105 Selles aspektis võib Euroopa Kohtu põhjenduskäiku kohtumääruses Maler seoses eelotsusetaotluse vastuvõetavusega pidada sama ulatuse ja üksikasjalikkuse tasandil sisuliseks otsuseks.

b) ELL artikli 19 lõige 1, harta artikkel 47 ja ELTL artikkel 267: sama sisu, kuid erinevad eesmärgid

161. ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga on seotud veel üks aspekt, mida tuleks arutada: milline on selle sätte suhe teiste aluslepingusätetega, milles on samuti ette nähtud kohtute sõltumatuse põhimõte, eelkõige harta artikliga 47 ja ELTL artikliga 267?[106] Nende sätete omavaheline suhe on põhjustanud segadust nii menetlusosaliste seas kui ka mitme eelotsusetaotluse esitanud kohtu jaoks. Kas nendes sätetes on ette nähtud eri liiki „kohtulik sõltumatus"? Kas on võimalik, et liikmesriigi kohus saab olla ühe nimetatud sätte tähenduses sõltumatu, teise tähenduses aga mitte piisavalt sõltumatu? Kas selle tagajärjel on liidu õiguses erinevad „kohtulikud sõltumatused"?

162. Minu arvates on lihtne vastus „ei": on *vaid üks ja sama* kohtute sõltumatuse *põhimõte*. See on loogiliselt endastmõistetav, kuid pealegi nähtub see ka asjaolust, et Euroopa Kohus on viidanud sellele mõistele samal viisil, olenemata parasjagu juhtumi suhtes kohaldatavast liidu õiguse sättest.[107] Mul ei jää üle muud kui olla kohtujuristide Tanchevi ja Hoganiga täielikult nõus, et nii ELL artikli 19 lõike 1 kui ka harta artikli 47 sisu on kohtute sõltumatuse seisukohast sisuliselt üks ja sama.[108]

163. Samas ei tähenda sama sisu konkreetsel juhul tingimata sama tulemust. Need kolm sätet erinevad oma ulatuselt ja eesmärgilt aluslepingute struktuuris. Nii väljendub see erinevus loomulikult mõnevõrra erinevat liiki analüüsides, mis tuleb ühe, teise või kolmanda sätte kohaselt läbi viia.

164. ELTL artikli 19 lõikel 1 on lai kohaldamisala, mis ulatub kaugemale olukordadest, kus konkreetset juhtumit reguleerib tavapärases vaates liidu õigus. See kohustab liikmesriike tagama, et nende kohtuorganid, võttes arvesse nende keskset funktsiooni liidu õigussüsteemis, on korraldatud ja toimivad kooskõlas liidu väärtustega, eriti õigusriigi põhimõttega. Selle rikkumise künnis on üsna kõrge: rikkumine tekib vaid süsteemset laadi või teatava tõsidusega probleemide korral, mis riigisiseses õiguskaitsevahendite süsteemis tõenäoliselt ise ei lahene. Euroopa Kohtu analüüs läheb selles kontekstis selgelt kaugemale konkreetsest toimikust ja hõlmab riigisisese kohtusüsteemi laiemat institutsioonilist ja konstitutsioonilist struktuuri.

165. Harta artikkel 47 on säte, milles on ette nähtud iga menetlusosalise subjektiivne õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, mis tuleb mängu vaid juhtudel, mis kuuluvad harta artikli 51 lõike 1 kohaselt liidu õiguse kohaldamisalasse. Selles kohaldamisalas on kõikidel menetlusosalistel õigus tugineda sellele, et harta artiklit 47 on rikutud. Kohtu „sõltumatuse" kontrollimine selles kontekstis eeldab kõikide oluliste asjaolude üksikasjalikku ja juhtumispetsiifilist hindamist. Riigisisese kohtusüsteemi ühe või teise struktuurse või süsteemse osaga seotud probleemid on olulised vaid niivõrd, kui need võivad olla mõjutanud konkreetset menetlust. Selles kontekstis kontrollib Euroopa Kohus asjaomase

106 Kui jätta kõrvale muud konkreetsed (harilikult teiseses õiguses sätestatud) korrad, milles on samuti hõlmatud kohtute sõltumatuse mõiste ja seda edasi arendatud ning mis võib tulla kõne alla ka konkreetse sündmuste käigu korral, nagu komisjoni 13. detsembri 2006. aasta otsus, millega nähakse ette kord, mille abil teha Rumeeniaga koostööd ja jälgida tema edusamme konkreetsete eesmärkide täitmisel kohtureformi alal ning korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses (ELT 2006, L 354, lk 56). Üksikasjalikult vt minu ettepanek AFJR, punktid 183–225.

107 Vt muu hulgas 16. veebruari 2017. aasta kohtuotsus Margarit Pancello (C-503/15, EU:C:2017:126, punktid 37 ja 38) (ELTL artikli 267 kohta); kohtuotsus A. K. jt (punktid 121 ja 122) (harta artikli 47 kohta); 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:531, punktid 71–73) (ELL artikli 19 lõike 1 kohta) ning 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 143).

108 Vt kohtujurist Hogani ettepanek kohtuasjas Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, punktid 45 ja 46) ning kohtujurist Tanchevi ettepanek kohtuasjas A. K. jt, EU:C:1019:551, punkt 85.

kohtuorgani sõltumatust mõõduka intensiivsusega: kõik õigusrikkumised ei kujuta endast harta artikli 47 rikkumist. Selle rikkumise tekkimiseks on vaja teatavat raskusastet. Ent kui nõutav raskusaste on olemas, on see piisav, et tekiks harta artikli 47 rikkumine, sest liidu õigusnormidest tuleneva subjektiivse õiguse kinnitamiseks ei pea olema täidetud ükski teine tingimus.

166. Lõpuks on ELTL artiklil 267 lai esemeline kohaldamisala, mis hõlmab kõiki olukordi, kus võib olla kohaldatav mis tahes liidu õiguse säte, kuid laieneb ka teatavatele olukordadele, mis ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse.[109] Mõistel „kohus“ (mis endastmõistetavalt eeldab kohtu liikmete sõltumatust) on selles sättes funktsionaalne tähendus: selle eesmärk on vaid teha kindlaks riigi organid, mis võivad saada eelotsusemenetluses Euroopa Kohtu partneriteks. ELTL artikli 267 kohane analüüs keskendub struktuursele küsimusele üsna üldisel tasandil: selle organi positsioonile liikmesriikide institutsioonilises raamistikus. Euroopa Kohus kontrollib selle organi sõltumatust selles kontekstis mitte kuigi intensiivselt. Lõpuks on ELTL artikli 267 eesmärk lihtsalt teha kindlaks õiged institutsionaalsed partnerid vastuvõetavuse tasandil.

167. Sellel eristamisel on üsna olulisi tagajärgi nii menetlusosaliste kui ka eelotsusetaotluse esitanud kohtute jaoks.

168. Esiteks saab harta artikli 47 rikkumisest tingitud võimaliku probleemi tõstatada ainult seoses liidu õiguse alusel tagatud subjektiivse õigusega.[110] See tõenäoliselt välistab nimetatud sättele tuginemise olukorras, kus riigisisesed kohtunikud ise küsivad oma süsteemi vastavuse kohta liidu õiguses kehtivale kohtute sõltumatuse põhimõttele, sest kohtunikel endil ei ole tõenäoliselt liidu õigusnormidest tulenevat õigust, mis on nende menetluses kaalul. Seevastu kohtunike endi tõstatatud probleemid on tõepoolest võimalikud ja vastuvõetavad ELL artikli 19 lõike 1 ja ELTL artikli 267 alusel.[111]

169. Teiseks võivad kontrolli liik, künnis ja intensiivsus viia lõpuks erinevate tulemusteni kokkusobivuse (sobimatuse) seisukohast. Muu hulgas on kindlasti mõeldav, et üks ja sama probleem võib kujutada endast harta artikli 47 rikkumist, kuid mitte kujutada endast probleemi ELL artikli 19 lõike 1 kohaselt,[112] ning samuti, et on pandud toime ELL artikli 19 lõike 1 rikkumine, mis ei ole harta artikli 47 rikkumine.[113]

170. Olles teinud järelduse esimese küsimuse vastuvõetavuse kohta, asun nüüd sisu juurde.

C. Sisu

171. Oma küsimuses palub eelotsusetaotlused esitanud kohus Euroopa Kohtul selgitada, kas ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku koostoimes ELL artikliga 2 ja seal sätestatud õigusriigi põhimõttega ning direktiivi 2016/343 artikli 6 lõikeid 1 ja 2 koostoimes põhjendusega 22 tuleb tõlgendada nii,

[109] Vt eelkõige 15. novembri 2016. aasta kohtuotsus Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punktid 50–53). Seoses sellega tekkinud konkreetsete küsimuste kohta vt minu ettepanek kohtuasjas J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, punktid 27–74).

[110] Eraldi juhtum on olukorrad, kus harta artikli 51 lõike 1 kohane liidu õiguse ulatus tuleneb konkreetsest liidu teisese õiguse erikorrast, mille tulemusel muutub kohaldatavaks harta artikkel 47. Vt minu ettepanek kohtuasjas AFJR, punktid 196–202.

[111] Vt seoses sellega ka kohtujurist Hogani ettepanek kohtuasjas Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, punktid 33–47).

[112] Toime on pandud harta artikli 47 individuaalne rikkumine, mis ei küündi ELL artikli 19 lõike 1 raskustasemeni.

[113] Sedalaadi rikkumine ulatub ELL artikli 19 lõike 1 künniseni, kuid harta artikli 47 kohaselt ei tulenenud liidu õigusnormidest ühtegi subjektiivset õigust (viimati sisuliselt olukord, mida käsitles 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153, eriti punkt 89)).

et nendega on vastuolus riigisisese õiguse sätted, mille kohaselt võib justiitsminister/peaprokurör lähetada avalikustamata kriteeriumide põhjal kõrgema astme kohtutesse määramata ajaks kohtunikke ning igal ajal selle lähetuse omal äranägemisel lõpetada.

172. Väljakujunenud kohtupraktika suuna kohaselt on kohtute sõltumatusel kaks aspekti: sisemine ja väline.

173. *Väline* aspekt (ehk sõltumatus *stricto sensu*) eeldab, et kohus on kaitstud väliste sekkumiste või surve eest, mis võib seada ohtu tema liikmete sõltumatu otsustamise võime kohtuasjades, mida nad menetlevad. Nagu kohtujurist Hogan hiljutises ettepanekus tabavalt märkis, eeldab sõltumatus *stricto sensu* seda, et liikmesriigi kohus saab „täi[ta] oma ülesandeid täiesti iseseisvalt, olemata kellegagi hierarhilises või alluvussuhtes ja saamata kelleltki korraldusi või juhiseid“. [114]

174. *Sisemine* aspekt on seotud erapooletusega ja sellega püütakse tagada võrdsed võimalused menetluspooltele ja nende vastavatele huvidele seoses menetluse esemega. See aspekt eeldab objektiivsust ja mis tahes huvi puudumist menetluse tulemuse vastu peale õigusriigi põhimõtte range kohaldamise. Nagu toonitas kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomer kohtuasjas De Coster, eeldab erapooletus kohtunikelt „psühholoogilist suhtumist, mida iseloomustab algne ükskõiksus“ seoses vaidlustega, et olla (ja ka näida) menetluspooltest võrdses kauguses. [115]

175. Nagu Euroopa Kohus on järjepidevalt märkinud, eeldavad need kaks nõuet „selliste normide olemasolu, mis puudutavad muu hulgas organi koosseisu, liikmete nimetamist, ametiaega ning ka taandumise, 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“. [116]

176. Nendel asjaoludel näib asjakohane küsimus käesolevates kohtuasjades olevat järgmine: kas vaidlusalused riigisisesed meetmed – eelkõige need, mis mõjutavad kohtu *koosseisu* kriminaalmenetlustes – võimaldavad piisavalt tagada kohtukoosseisu iga liikme sõltumatuse ja erapooletuse, et hajutada võimalikud eraõiguslike isikute kahtlused, et neid kohtu liikmeid võivad mõjutada välised tegurid või neil võib olla teatav huvi menetluse tulemuse suhtes?

177. Mulle näib, et vastus sellele küsimusele on selgelt eitav. Nimelt tunduvad vaidlusalused riigisisesed meetmed olevat nii sõltumatuse sisemist kui ka välist aspekti silmas pidades väga problemaatilised.

178. Kõigepealt pean toonitama, et liidu õiguse kohaselt ei ole liikmesriigid kohustatud võtma vastu konkreetset konstitutsioonilist mudelit, mis reguleerib suhet ja vastastiktoimet riigi eri harude vahel, mõistagi tingimusel, et säilib teatav elementaarne õigusriigile omane võimude lahusus. [117] Nii ei takista liidu õiguses miski liikmesriike kasutamast süsteemi, mille kohaselt võib viia kohtunikke teenistuse huvides ajutiselt üle ühest kohtust teise, sama astme või kõrgema astme kohtusse. [118]

114 Kohtujurist Hogani ettepanek kohtuasjas Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, punkt 58).

115 C-17/00, EU:C:2001:366, punkt 93, kus on viidatud õigusteadlase P. Calamandrei kirjutistele.

116 Vt hiljutisemas kohtupraktikas kohtuotsus Land Hessen, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika; 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 117).

117 Kohtuotsus A. K. jt, punkt 130 ja seal viidatud kohtupraktika. Üksikasjalikult koos täiendavate viidetega vt minu ettepanek kohtuasjas AFJR, punkt 230.

118 Samamoodi EIK 25. oktoobri 2011. aasta otsus Richert *vs.* Poola (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, punkt 44) ja 20. märtsi 2012. aasta otsus Dryzek *vs.* Poola (CE:ECHR:2012:0320DEC001228509, punkt 49).

179. Süsteemides, kus kohtusüsteemiga seotud korraldus- ja personaliküsimuste eest vastutab justiitsministeerium, kuuluvad ühe või teise kohtuniku lähetamise otsused tõenäoliselt ministri pädevusse. See aspekt iseenesest ei ole liiga problemaatiline, kui järgitakse seadusega ette nähtud menetluste korda, kõik liikmesriigi õiguse kohaselt nõutavad asjakohased nõusolekud on antud [119] ning *lähetuse kestel jäävad kohalduma tavapärased eeskirjad* ametisse määramise, ametis olemise ja ametist vabastamisega.

180. Siiski on selge, et seoses vaidlusaluste riigisiseste õigusnormidega ei näi olukord olevat selline. Lähetatud kohtunike suhtes ei kehti paljudes aspektides tavapärased reeglid, vaid üsna eriline – ja väga muret tekitav – õiguslik kord.

181. Esiteks näib mulle, et õigusriigi põhimõttele vastavas süsteemis peab olema vähemalt mõningane läbipaistvus ja vastutus seoses kohtunike lähetamise otsustega. Selguse huvides märgin, et ma ei arva, nagu peaksid need otsused tingimata alluma mingis vormis (otsesele) kohtulikule kontrollile. Ent olemas peaksid olema muud kontrolli vormid, et hoida ära omavoli ja manipuleerimise ohtu. [120]

182. Eelkõige tuleks mis tahes otsus kohtuniku lähetuse (algatamise või lõpetamise) kohta teha teatavate enne teada olevate kriteeriumide põhjal ja see peaks olema nõuetekohaselt põhjendatud. Minu arvates ei pea abstraktsed kriteeriumid ega ka konkreetne motivatsioon olema eriti üksikasjalikud. Sellegipoolest peavad need võimaldama vähemalt minimaalsel määral selgust, miks ja kuidas see otsus tehti, et tagada teataval kujul järelevalve. [121]

183. Vaidlusalustes riigisisestes meetmetes aga ühtegi sellist aspekti ei leidu. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on selgitanud, ei tehta kriteeriume, mille põhjal justiitsminister/peaprokurör kohtunikke lähetab ja nende lähetusi lõpetab, kui need kriteeriumid eksisteerivad, igal juhul avalikult teatavaks. Samuti saan aru nii, et need otsused ei sisalda mingeid põhjendusi. Nendel asjaoludel on raske rääkida mingil kujul läbipaistvusest, vastutusest ja kontrollist.

184. Teiseks on väga muret tekitav, et lähetused on määramata ajaks ja need võidakse justiitsministri/peaprokuröri äranägemisel igal ajal lõpetada. Õieti ei meenugi vist ilmekamat näidet otsesest vastuolust kohtunike tagandamatuse põhimõttega. Selles aspektis kaldun arvama, et (kohtuniku) lähetus peaks harilikult kestma kindla tähtaja, mis määratakse kindlaks kestuse kaudu, või kuni toimub teine, objektiivselt kindlakstehtav sündmus (näiteks kui kohtu tavapärane personal on taas komplekteeritud või kui lahendamata kohtuasjade hulk selles kohtus taastub normaalseks, olenevalt kõigepealt üldse sellest, milline täpselt on lähetuse põhjus). [122]

185. Kindlasti peab selles suhtes – mis puudutab nii lähetust kui ka selle lõpetamist või kestust põhjendavaid asjaolusid – olema võimalik teatav paindlikkus. Justiitsministrile/peaprokurörile lubatav piiramatu, kontrollimatu ja läbipaistmatu kaalutlusõigus kohtunike lähetamisel ja *tagasikutsumisel* igal hetkel vastavalt oma äranägemisele näib ulatuvat palju kaugemale sellest, mida saaks pidada mõistlikuks ja vajalikuks, et tagada riigisisese kohtute struktuuri tõrgeteta

[119] Näiteks kohtuliku omavalitsusorgani ja/või asjaomaste kohtute presidentide või nõukogude ja/või asjaomase kohtuniku poolt.

[120] Vt EIK 25. oktoobri 2011. aasta otsus Richert *vs*. Poola (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, punktid 42 ja 44 ning seal viidatud kohtupraktika).

[121] Mis iganes asjakohases vormis: olgu valitsuse ja/või riigi parlamendi liikmete poolt; järelevalve ajakirjanduse ja avaliku arvamuse kaudu, või lõpuks ka võimaliku kohtuvaidluse poole jaoks, kellel võib olla kahtlusi tema juhtumit lahendava kohtukoosseisu nõuetekohasuse suhtes ja kes võib soovida tõstatada selle küsimuse oma juhtumi menetluse käigus.

[122] Vt EIK 25. oktoobri 2011. aasta otsus Richert *vs*. Poola (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, punkt 45).

toimimine ja töövoog. Nagu Euroopa Parlament kunagi märkis: „Kaalutlusõigus võib kaasaegses halduses olla vajalik pahe; absoluutne kaalutlusõigus läbipaistvuse absoluutse puudumisega on siiski põhimõtteliselt vastuolus õigusriigi põhimõtetega.“ [123]

186. Kolmandaks on valitsuse liikmele (ja mitte näiteks kohtulikule omavalitsusorganile, mis oleks võinud probleemi teataval määral leevendada) mitte ainult antud volitused teostada seda piiramata kaalutlusõigust, vaid ta ka „mängib mitmes meeskonnas korraga“. Nimelt on justiitsminister praegu kehtiva riigisisese põhiseadusliku korra kohaselt ühtaegu peaprokuröri ametis. Minule tundub see üks häirivamaid – kui mitte kõige häirivam – riigisisese õigussüsteemi omadusi.

187. Selles pädevuses on justiitsminister liikmesriigis peamine süüdistusorgan ja tal on võim kõikide prokuratuuri talituste üle. Tal on ulatuslik võim talle alluvate prokuröride üle. Muu hulgas on antud talle riigisisese õigusega võim teha otsuseid alama astme prokuröri „kohtutoimingu sisu kohta“ ja see prokurör on kohustatud tegutsema niisuguste otsustega kooskõlas. [124]

188. Sellest on tekkinud „ebapüha“ liit kahe institutsioonilise organi vahel, mis harilikult peaksid toimima teineteisest eraldi. Mis puudutab eriti kohtunike lähetamist, võimaldab see sisuliselt iga kriminaalmenetluse ühe poole (süüdistuse) ülemusel moodustada (osa) kohtukoosseisust, mis arutab talle alluvate prokuröride esitatud kohtuasju.

189. Tagajärg on selgelt see, et mõnel kohtunikul võib olla huvi (et mitte öelda enamat) teha otsus süüdistuse kasuks või üldisemalt nii, nagu meeldib justiitsministrile/peaprokurörile. Nimelt võib alama astme kohtute kohtunikke meelitada võimalus saada preemiaks lähetus kõrgema astme kohtusse, mis võib pakkuda paremaid karjäärivõimalusi ja kõrgemat palka. Lähetatud kohtunikud omakorda võivad olla heidutatud sõltumatult tegutsemast, et hoida ära oht, et justiitsminister/peaprokurör nende lähetuse lõpetab.

190. Neljandaks ja viimaseks süvendab eespool kirjeldatud olukorda veelgi see, et lähetatud kohtunikud võivad tegutseda ka distsiplinaaresindajatena üldkohtute kohtunike distsiplinaarametniku juures. Kindlasti ei ole kunstlik arvata, et kohtunikud ei pruugi meelsasti sattuda lahkarvamusele kolleegidega, kes võivad ühel päeval algatada nende vastu distsiplinaarmenetluse. Ka struktuurselt võib niisuguseid isikuid väga hästi tajuda nii, et nad viivad läbi „hajusat kontrolli ja järelevalvet“ kohtukoosseisudes ja kohtutes, kuhu nad on lähetatud, tulenevalt nende lähetuse kontekstist ja asjaoludest.

191. Ei ole üllatav, et Euroopa Kohtus on praegu pooleli mitu menetlust, milles on vaidlustatud Poola kohtunike suhtes kehtestatud distsiplinaarkorra vastavus liidu õigusele. [125] Euroopa Kohus tuvastas 8. aprilli 2020. aasta määruses seoses sellega mitu võimalikku probleemi. [126] Samuti on hästi teada, et hiljuti on Poolas algatatud mitu distsiplinaarmenetlust kohtunike vastu, kes kõigest kasutasid ELTL artiklis 267 ette nähtud võimalust saata Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus.

[123] Euroopa Parlamendi (2006) aruanne komisjoni 21. ja 22. aastaaruande: ühenduse õiguse kohaldamise järelevalve kohta (A6-0089/2006 final), lk 17.

[124] Üksikasjalikuma teabe ja hinnangu kohta vt Veneetsia komisjon, Opinion on the Act on the Public Prosecutor's Office, muudetud redaktsioon (2017) arvamus 892/2017.

[125] Vt eriti kohtuasi komisjon *vs.* Poola (kohtunike distsiplinaarkord) (C-791/19). Vt kohtujurist Tanchevi ettepanek selles kohtuasjas (C-791/19, EU:C:2021:366).

[126] 8. aprilli 2020. aasta kohtumäärus komisjon *vs.* Poola (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

192. Kui lühidalt väljenduda, tekitavad vaidlusalused riigisisesed õigusnormid ühest küljest üsna muret tekitava suhete võrgustiku lähetatud kohtunike, prokuröride ja valitsuse (ühe liikme) vahel ning teisest küljest ebaloomuliku segaduse kohtunike, tavaliste prokuröride ja distsiplinaaresindajate funktsioonide vahel.

193. Enne selles küsimuses järelduse sõnastamist pean lisama, et ma ei pea Lublini regionaalse prokuratuuri sellekohaseid argumente veenvaks. Ma ei näe, kuidas saab see, et kohtunike delegeerimise süsteem kehtestati ammu enne praeguse valitsuse ametisse asumist, mõjutada analüüsi selle kohta, kas see süsteem on liidu õigusega kooskõlas või mitte. Samuti ei saa eespool märgitud järeldusi kahtluse alla seada see, et lähetamine on lubatud ainult asjaomase kohtuniku nõusolekul (kuna Poola konstitutsioonikohus leidis, et lähetamine ilma nõusolekuta on põhiseadusvastane). [127]

194. Mul ei jää jällegi muud üle kui toonitada, et kohtunike lähetamine kui selline ei ole liidu õiguse seisukohast probleemne, tingimusel et sel ajal, kui need kohtunikud on lähetatud riigi kohtustruktuuridesse, on neil tagandamatuse ja sõltumatuse poolest sama liiki garantiid nagu teistel kohtunikel selles kohtus. Põhjustel, mida olen käesolevas jaos üksikasjalikult käsitlenud, on siiski väga selge, et käesolevates asjades ei ole tegu niisuguse olukorraga.

195. Kokkuvõttes asun seisukohale, et niisugustel asjaoludel nagu põhikohtuasjas ei ole enam minimaalseid garantiisid, mis tagaksid möödapääsmatult vajaliku täitevvõimu ja kohtuvõimu lahususe. Vaidlusalused riigisisesed õigusnormid ei paku kaitsemeetmeid, millest piisaks, et tekitada eraõiguslikes isikutes, eriti nendes, kelle vastu on algatatud kriminaalmenetlus, mõistlikku kindlustunnet, et kohtukoosseisu kuuluvad kohtunikud on vabad välisest survest ja poliitilisest mõjust ning neil ei ole erihuvi kohtuasja lahendi vastu.

196. Seetõttu on need riigisisesed õigusnormid vastuolus ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga. Nagu Euroopa Kohus hiljuti kohtuasjas A.B. jt märkis, paneb see säte liikmesriikidele selge ja täpse kohustuse saavutada tulemus ja selle kohustusega ei kaasne ühtegi tingimust sõltumatuse kohta, mis peab iseloomustama kohut, kellel palutakse liidu õigust tõlgendada ja kohaldada. [128] Teisisõnu on sellel sättel vahetu õigusmõju ja niisiis annab see liikmesriigi kohtule liidu õigusnormide esimuslikkuse põhimõttest tulenevalt õiguse teha kõik, mis on tema võimsuses, et tagada riigisisese õiguse vastavus liidu õigusele. [129]

197. Nendel asjaoludel ei pea ma vajalikuks käsitleda põhjuseid, miks vaidlusalused riigisisese õiguse sätted rikuvad ka direktiivi 2016/343 sätteid. Nii tõsise ELL artikli 19 lõike 1 rikkumise kontekstis ei anna palju juurde edasine arutelu selle üle, kas kahtlustatavate ja süüdistatavate süü tõendamise kohustus lasub jätkuvalt süüdistuse poolel või kas kahtlusi tegelikult tõlgendatakse kahtlustatavate või süüdistatavate kasuks. Kui üks ja sama isik – justiitsminister/peaprokurör – võib kriminaalasjades avaldada mõju ühtaegu prokuröridele kui ka teatavatele kohtunikele, kes asja arutavad, riivab see süütuse presumptsiooni põhisisu. Seetõttu näib mulle, et igal juhul on tegu samaaegse direktiivi 2016/343 sätete rikkumisega.

127 15. jaanuari 2009. aasta kohtuotsus nr K 45/07, OTK ZU nr 1/a/2009, punkt 3.

128 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 146).

129 Vt hiljutises kohtupraktikas nt 4. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Minister for Justice and Equality and Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

V. Ettepanek

198. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Sąd Okręgowy w Warszawie (Varssavi regionaalne kohus, Poola) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

– ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku koostoimes ELL artikliga 2 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta direktiivi (EL) 2016/343, millega tugevdatakse süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte ja õigust viibida kriminaalmenetluses kohtulikul arutelul, artikliga 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt justiitsminister, kes on ühtaegu peaprokurör, võib lähetada avalikustamata kriteeriumide põhjal kõrgema astme kohtutesse määramata ajaks kohtunikke ning igal ajal selle lähetuse omal äranägemisel lõpetada;

– teine, kolmas ja neljas küsimus on vastuvõetamatud.