Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
20 päivänä toukokuuta 2021 [1]

Yhdistetyt asiat C-748/19–C-754/19

Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim
vastaan
WB (C-748/19)
ja
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie
vastaan
XA ja
YZ (C-749/19)
ja
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
vastaan
DT (C-750/19)
ja
Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie
vastaan
ZY (C-751/19)
ja
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie
vastaan
AX (C-752/19)
ja
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
vastaan
BV (C-753/19)
ja
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
vastaan
CU (C-754/19),
muuna osapuolena
Pictura Sp. z o.o.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Sąd Okręgowy w Warszawie (Varsovan alueellinen tuomioistuin, Puola))

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin oikeuden periaatteet – Tuomioistuinten riippumattomuus – SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta – Direktiivi (EU) 2016/343 – Rikosasioita käsittelevän tuomarikollegion sellainen kokoonpano, johon kuuluu oikeusministerin toisiin tehtäviin määräämiä tuomareita – Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen – Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomarikollegion riippumattomuus – SEU 19 artiklan 1 kohdan rajoitukset – SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuimen käsite – Ennakkoratkaisukysymyksen merkityksellisyys ja tarpeellisuus – Syyttömyysolettama

I Johdanto

1. Käsiteltävissä asioissa tuodaan esiin joitakin keskeisiä kysymyksiä, jotka liittyvät SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdassa tarkoitetusta tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksesta esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamiseen. Unionin tuomioistuinta pyydetään selventämään SEU 19 artiklan 1 kohdan rajoituksia erityisesti viimeaikaisten ratkaisujensa, tuomion A. K. ym., tuomion Miasto Łowicz, määräyksen Maler ja tuomion Land Hessen,[2] valossa.

2. Käsiteltäviin asioihin liittyy myös yksi tärkeä asiakysymys: Onko unionin oikeus esteenä kansallisille säännöksille, joiden mukaan oikeusministeri, joka toimii samanaikaisesti valtakunnansyyttäjänä, voi sellaisilla perusteilla, joita ei ole julkistettu, määrätä tuomareita toisiin tehtäviin ylemmän oikeusasteen tuomioistuimiin määräämättömäksi ajaksi ja oman harkintansa mukaan peruuttaa tämän toisiin tehtäviin määräämisen milloin tahansa?

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

3. SEU 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.”

4. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että ”jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla”.

[2] Tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982) (jäljempänä tuomio A. K. ym.); tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz and Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234) (jäljempänä tuomio Miasto Łowicz); tuomio 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535) (jäljempänä tuomio Land Hessen) ja määräys 2.7.2020, S.A.D. Maler und Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523) (jäljempänä määräys Maler).

5. SEUT 267 artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimelle voivat esittää ennakkoratkaisupyyntöjä ainoastaan jäsenvaltioiden ”tuomioistuimet”.

6. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) VI osastossa, jonka otsikko on ”Lainkäyttö”, on 47 artikla, jonka otsikko on ”Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen”, ja siinä määrätään seuraavaa:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. – –

– –”

7. Eräiden syyttömyysolettamaan liittyvien näkökohtien ja läsnäoloa oikeudenkäynnissä koskevan oikeuden lujittamisesta rikosoikeudellisissa menettelyissä 9.3.2016 annetun direktiivin (EU) 2016/343 [3] johdanto-osan 22 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Todistustaakka epäillyn ja syytetyn syyllisyydestä on syyttäjällä, ja epäselvyys olisi luettava epäillyn tai syytetyn eduksi. Syyttömyysolettamaa loukattaisiin, jos todistustaakka siirtyisi syyttäjältä puolustukselle, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta – – oikeuslaitoksen riippumattomuuteen sen arvioidessa epäillyn tai syytetyn syyllisyyttä – –”

8. Direktiivin 2016/343 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Todistustaakka”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että todistustaakka epäillyn tai syytetyn syyllisyydestä on syyttäjällä. – –

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että epäselvyys syyllisyydestä on luettava epäillyn tai syytetyn eduksi, myös silloin kun tuomioistuin arvioi kysymystä siitä, onko asianomainen henkilö vapautettava syytteestä.”

B Puolan oikeus

9. Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta 27.7.2001 annetun lain (Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych [4]) (jäljempänä yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettu laki) 77 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Oikeusministeri voi tuomarin omalla suostumuksella määrätä hänet hoitamaan lainkäyttö- tai hallintotehtäviä

[3] EUVL 2016, L 65, s. 1.

[4] Konsolidoitu teksti, sellaisena kuin se on muutettuna, Dz. U. 2019, järjestysnumero 52.

1) toisessa saman tai alemman oikeusasteen tuomioistuimessa tai erityisen perustelluissa tapauksissa ylemmän oikeusasteen tuomioistuimessa ottaen huomioon yleisten tuomioistuinten henkilöstön järkevän käytön ja eri tuomioistuinten työkuormaan liittyvät tarpeet,

– –

– määräajaksi, joka voi olla enintään 2 vuotta, tai määräämättömäksi ajaksi.

– –

4. Jos tuomari määrätään edellä 1 momentin 2, 2a ja 2b kohdan ja 2a momentin perusteella toisiin tehtäviin määräämättömäksi ajaksi, tämä määräys voidaan peruuttaa tai hän voi itse pyytää määräyksen lopettamista kolme kuukautta etukäteen annettavalla ilmoituksella. Muissa tapauksissa, joissa tuomari määrätään tällä tavalla toisiin tehtäviin, tällaisesta peruuttamisesta tai pyynnöstä ei tarvitse ilmoittaa etukäteen.

– –”

10. Rikosoikeudellisista menettelyistä 6.6.1997 annetun lain (Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego [5]) (jäljempänä rikosoikeudellisista menettelyistä annettu laki) 30 §:n 2 momentissa säädetään, että ”toisen oikeusasteen tuomioistuin antaa ratkaisunsa yhden tuomarin kokoonpanossa tai kolmen tuomarin kokoonpanossa, jos ratkaisua, johon muutosta haetaan, ei ole annettu yhden tuomarin kokoonpanossa tai jos tuomioistuimen presidentti asian erityisen monitahoisuuden tai tärkeyden vuoksi määrää, että se tutkitaan kolmen tuomarin kokoonpanossa, jollei laissa muuta säädetä”.

11. Rikosoikeudellisista menettelyistä annetun lain 41 §:n 1 momentin mukaan ”tuomari jäävätään, jos on olemassa jokin seikka, joka antaa perustellun aiheen epäillä hänen puolueettomuuttaan asian käsittelyssä”.

III Tosiseikat, kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

12. Käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt on esittänyt Sąd Okręgowy w Warszawien (Varsovan alueellinen tuomioistuin, Puola) 10. rikosasioiden muutoksenhakua käsittelevän jaoston puheenjohtaja, ja ne koskevat seitsemää kyseisessä tuomioistuimessa vireillä olevaa rikosasiaa. Ennakkoratkaisupyyntöjen mukaan nämä rikosoikeudelliset menettelyt koskevat useita rikoslaissa [6] ja verorikoslaissa [7] tarkoitettuja rikoksia.

13. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että käsiteltäviin asioihin sovelletaan unionin oikeutta. Se toteaa, että Puolan tuomioistuimet ovat direktiivin 2016/343 3 ja 6 artiklan mukaan velvollisia varmistamaan, että epäiltyjä tai syytettyjä kohdellaan syyttöminä, kunnes heidän

5 Konsolidoitu teksti, Dz. U. 2020, järjestysnumero 30.

6 6.6.1997 annettu rikoslaki (Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny) (konsolidoitu versio, Dz. U. 2019, järjestysnumero 1950), 200, 280, 177 ja 296 §.

7 10.9.1990 annettu verorikoslaki (Ustawa z dnia 10 września 1990 r. – Kodeks karny skarbowy) (konsolidoitu versio, Dz. U. 2020, järjestysnumero 19), 62 §:n 2 momentti.

syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen, ja että niiden on noudatettava asiaankuuluvia todistustaakan jakoa koskevia sääntöjä. Direktiivin 6 artiklan, luettuna yhdessä sen 22 artiklan kanssa, mukaan syyttömyysolettama ei saa vaikuttaa tuomioistuimen riippumattomuuteen.

14. Kyseinen tuomioistuin korostaa, että ne tuomarikollegiot, joiden on määrä ratkaista pääasiat, muodostuvat ennakkoratkaisua pyytäneestä tuomarista, joka toimii kollegion puheenjohtajana, ja kahdesta muusta tuomarista. Kussakin tapauksessa toinen näistä ”muista” tuomareista on määrätty tehtävään alemman oikeusasteen tuomioistuimesta oikeusministerin, joka toimii samanaikaisesti valtakunnansyyttäjänä, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain 77 §:n nojalla tekemällä päätöksellä (jäljempänä toisiin tehtäviin määrätyt tuomarit). Lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selitysten mukaan nämä toisiin tehtäviin määrätyt tuomarit toimivat myös Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych (yleisten tuomioistuinten tuomarien kurinpitomenettelystä vastaava virkamies) alaisina kurinpitoasiamiehinä.

15. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee, ovatko tietyt kansallisen lain säännökset, joissa oikeusministerille, joka toimii samanaikaisesti valtakunnansyyttäjänä, annetaan toimivalta määrätä tuomareita toisiin tehtäviin ylemmän oikeusasteen tuomioistuimiin määräämättömäksi ajaksi ja oman harkintansa mukaan peruuttaa tämä määräys milloin tahansa (jäljempänä riidanalaiset kansalliset säännökset), unionin oikeuden mukaisia. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo erityisesti, että kyseiset säännökset voivat olla ristiriidassa SEU 19 artiklan 1 kohtaan, luettuna yhdessä SEU 2 artiklan kanssa, perustuvan kansallisen oikeuslaitoksen riippumattomuuden vaatimuksen kanssa.

16. Näiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella Sąd Okręgowy w Warszawie on kaikissa seitsemässä asiassa päättänyt lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat (sanamuodoltaan identtiset) ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuna yhdessä SEU 2 artiklan kanssa ja ottaen huomioon siinä ilmaistun oikeusvaltion arvon, sekä direktiivin [2016/343] 6 artiklan 1 ja 2 kohtaa, luettuna yhdessä tämän direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappaleen kanssa, tulkittava siten, että tehokkaan oikeussuojan vaatimuksia, mukaan lukien oikeuslaitoksen riippumattomuus, ja syyttömyysolettamaan perustuvia vaatimuksia, loukataan, kun sellainen oikeudenkäyntimenettely kuin rikosoikeudellinen menettely [rikoslain erinäisissä säännöksissä] ja muissa säännöksissä tarkoitetusta rikoksesta syytettyä vastaan on järjestetty siten, että

   – tuomioistuimen kokoonpanoon kuuluu tuomari, joka on määrätty tehtävään oikeusministerin (Minister Sprawiedliwości) henkilökohtaisen päätöksen perusteella yhtä tasoa alempana hierarkiassa olevasta tuomioistuimesta; perusteet, joihin oikeusministeri nojautui määrätessään tämän tuomarin tehtävään, eivät ole tiedossa; kansallisessa oikeudessa ei ole säädetty tällaisen päätöksen tuomioistuinvalvonnasta ja siinä sallitaan oikeusministerin peruuttaa tuomarin tällainen määrääminen tehtävään milloin tahansa?

2) Onko kyse 1 kohdassa tarkoitettujen vaatimusten loukkaamisesta, kun asianosaisilla on ylimääräinen keino hakea muutosta 1 kohdassa kuvatun kaltaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä annettuun ratkaisuun Sad Najwyższyn (ylin tuomioistuin, Puola) kaltaiselta tuomioistuimelta, jonka ratkaisuihin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, ja kansallisessa oikeudessa asetetaan tämän tuomioistuimen muutoksenhaun ratkaisemiseksi toimivaltaisen yksikön (jaoston) puheenjohtajalle

velvollisuus jakaa asiat tämän jaoston tuomarien aakkosellisen luettelon mukaisesti ja kielletään selvästi sivuuttamasta ketään tuomaria, ja asioiden jakamiseen osallistuu myös henkilö, joka on nimitetty sellaisen Krajowa Rada Sądownictwan (kansallinen tuomarineuvosto, Puola) kaltaisen kollegiaalisen elimen ehdotuksesta, jonka kokoonpano on muodostettu siten, että sen jäseniä ovat tuomarit,

a) jotka valitsee parlamentin kamari, joka äänestää kollektiivisesti ehdokasluetteloa, jonka parlamentaarinen valiokunta on laatinut aiemmin poliittisten ryhmien esittämistä tai parlamentin kamarin elimen esittämistä ehdokkaista tuomarien tai kansalaisten ryhmän esitysten perusteella, mikä merkitsee sitä, että poliitikot ilmaisevat valintamenettelyn aikana kannatuksensa ehdokkaille kolmeen otteeseen;

b) jotka muodostavat sellaisen enemmistön tämän elimen jäsenistä, joka on riittävä päätöksen tekemiseen tuomarin virkaan nimitystä koskevien ehdotusten esittämiseksi sekä muiden kansallisessa oikeudessa edellytettyjen sitovien päätösten tekemiseksi?

3) Mikä vaikutus on unionin oikeuden, mukaan lukien 1 kohdassa mainitut määräykset ja säännökset sekä vaatimukset, näkökulmasta ratkaisulla, joka on annettu 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla käydyssä oikeudenkäyntimenettelyssä, ja ratkaisulla, joka on annettu Sąd Najwyższyssa käydyssä menettelyssä, kun sen tekemiseen osallistuu 2 kohdassa tarkoitettu henkilö?

4) Vaikuttaako unionin oikeuden, mukaan lukien 1 kohdassa mainittujen määräysten ja säännösten, mukaan 3 kohdassa tarkoitettujen ratkaisujen seurauksiin se, onko kyseinen tuomioistuin antanut syytetylle myönteisen vaiko kielteisen ratkaisun?”

17. Asiat C-748/19–C-754/19 yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 25.10.2019 tekemällä päätöksellä kirjallista ja suullista menettelyä ja tuomion antamista varten.

18. Unionin tuomioistuimen presidentti hylkäsi 2.12.2019 tekemällään päätöksellä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnön asian käsittelystä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa nopeutetussa menettelyssä.

19. Unionin tuomioistuin esitti 31.7.2020 ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tietopyynnön, johon tämä vastasi 3.9.2020 päivätyllä kirjeellä.

20. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Prokuratura Regionalna w Warszawie (Varsovan maakunnansyyttäjä, Puola; jäljempänä Varsovan maakunnansyyttäjä), Prokuratura Regionalna w Lublinie (Lublinin maakunnansyyttäjä, Puola; jäljempänä Lublinin maakunnansyyttäjä), Puolan hallitus ja Euroopan komissio.

IV Asian tarkastelu

21. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen. Käsittelen ensin ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuneiden osapuolten esittämät oikeudenkäyntiväitteet, jotka koskevat unionin tuomioistuimen toimivaltaisuutta ja tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä (A). Todettuani, että unionin tuomioistuimen perinteisen lähestymistavan ja oikeuskäytännön perusteella kansallisen tuomioistuimen esittämä ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset, tarkastelen unionin tuomioistuimen toimivaltaisuudesta ja

kysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä esitettyjen oikeudenkäyntiväitteiden taustalla piilevää kysymystä: SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan luonnetta ja rajoituksia (B). Lopuksi arvioin aineellisesti kansallisen tuomioistuimen esittämän ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen, joka liittyy tuomarien toisiin tehtäviin määräämistä koskevaan järjestelmään, jolla on vaikutusta pääasioista päättäviin tuomarikollegioihin (C).

A Toimivaltaisuus ja tutkittavaksi ottamisen edellytykset

22. Jotkin huomautuksia esittäneet osapuolet ovat esittäneet argumentteja, joissa kiistetään unionin tuomioistuimen toimivaltaisuus ja/tai ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Vaikka nämä osapuolet ovat limittäneet näitä seikkoja koskevat argumenttinsa, aion tutkia ne erikseen.

23. Tarkastelen ensin argumentteja, jotka koskevat unionin tuomioistuimen toimivaltaisuutta ja joita nähdäkseni on tarpeen käsitellä vain lyhyesti (1). Sen jälkeen käsittelen ennakkoratkaisupyyntöjen, tai tarkemmin sanottuna tiettyjen ennakkoratkaisukysymysten, tutkittavaksi ottamisesta esitetyt eri argumentit. Joissakin näistä argumenteista tuodaan esiin melko monitahoisia ongelmia, joita on syytä tarkastella lähemmin (2).

1. Unionin tuomioistuimen toimivaltaisuus

24. Puolan hallitus, Varsovan maakunnansyyttäjä ja Lublinin maakunnansyyttäjä väittävät, ettei unionin tuomioistuin ole toimivaltainen vastaamaan ennakkoratkaisukysymyksiin. Niiden mielestä oikeuslaitoksen järjestäminen ja tarkemmin sanottuna tuomarien nimittäminen, tuomarikollegioiden kokoonpano, tuomarien määrääminen tehtäviin toiseen tuomioistuimeen ja kansallisten tuomioistuinten antamien ratkaisujen oikeusvaikutukset kuuluvat kaikki jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Siltä osin kuin pääasioiden oikeudenkäynnit koskevat kansallista rikoslainsäädäntöä sellaisilla aloilla, joita ei ole yhdenmukaistettu unionissa, ne ovat – kyseisten osapuolten mukaan – täysin Puolan sisäisiä asioita.

25. Varsovan maakunnansyyttäjän ja Lublinin maakunnansyyttäjän mukaan tämä näkemys perustuu myös unionin tuomioistuimen tuomion Associação Sindical dos Juízes Portugueses [8] 29 kohtaan. Heidän mukaansa kyseisen tuomion muista kieliversioista kuin englanninkielisestä versiosta ilmenee, että SEU 19 artiklan 1 kohdan soveltaminen edellyttää sitä, että jäsenvaltio kyseisessä konkreettisessa yksittäistapauksessa toimii unionin oikeuden soveltamisalalla.

26. Mielestäni näitä väitteitä ei voida hyväksyä.

27. Ensinnäkin unionin tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, että vaikka lainkäytön järjestäminen jäsenvaltioissa kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, jäsenvaltioiden on kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden nojalla kuuluvia velvoitteita, SEU 2 artiklasta ja SEU 19 artiklan 1 kohdasta johtuvat velvoitteet mukaan luettuina. [9] Nämä velvoitteet voivat liittyä mihin tahansa unionin oikeuden kansallisessa täytäntöönpanossa käytettävien kansallisten rakenteiden tai menettelyjen ominaispiirteisiin. Käsiteltävien ennakkoratkaisupyyntöjen kohde koskee nimenomaan kyseisistä oikeussäännöistä johtuvia

8 Tuomio 27.2.2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

9 Ks. vastaavasti tuomio A. K. ym., 75, 84 ja 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

jäsenvaltioiden velvoitteita ja sitä, täytetäänkö riidanalaisilla kansallisilla säännöksillä nämä velvoitteet. Unionin tuomioistuin on siten toimivaltainen tulkitsemaan SEU 2 artiklaa ja SEU 19 artiklan 1 kohtaa ja antamaan ratkaisun ennakkoratkaisupyynnössä esitetyistä kysymyksistä. [10]

28. Toiseksi ja päinvastoin kuin Varsovan maakunnansyyttäjä ja Lublinin maakunnansyyttäjä väitteissään esittävät, en näe tuomion Associação Sindical dos Juízes Portugueses 29 kohdan eri kieliversioiden välillä – ja etenkään näiden kieliversioiden ja portugalinkielisen version välillä, sillä asian oikeudenkäyntikieli oli portugali – mitään merkityksellisiä eroja. Kyseinen tuomionkohta koski SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohdan soveltamisalan ja perusoikeuskirjan soveltamisalan eroa. Unionin tuomioistuin totesi, että SEU 19 artiklan 1 kohtaa sovelletaan kaikilla ”unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla”, koska kyseisessä määräyksessä ei ole perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohtaan sisältyvän kaltaisia rajoituksia. Unionin tuomioistuin ei tarkastellut tätä seikkaa lähemmin kyseisessä tuomiossa. [11]

29. Kyseisen tuomionkohdan täsmällinen merkitys tehdään kuitenkin täysin selväksi unionin tuomioistuimen myöhemmässä oikeuskäytännössä. Edellä mainittujen kahden määräyksen aineellisten soveltamisalojen erilaisuus tarkoittaa, että SEU 19 artiklan 1 kohtaa sovelletaan, jos kansallinen elin *voi* lausua tuomioistuimena kysymyksistä, jotka koskevat unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa ja jotka siten luetaan unionin oikeuteen kuuluviin aloihin. [12] Toisin sanoen kansallisten tuomioistuinten on noudatettava kyseisessä määräyksessä vahvistettuja vaatimuksia silloin, kun ne lähtökohtaisesti antavat ratkaisuja unionin oikeudessa säännellyistä kysymyksistä. Sitä vastoin kyseessä olevan nimenomaisen tapauksen ei välttämättä tarvitse koskea unionin oikeutta.

30. Käsiteltävissä asioissa on tuskin epäilystä siitä, kuten komissio perustellusti huomautti, että lainkäyttöelin, jonka riippumattomuudesta näissä menettelyissä on kyse – eli Sąd Okręgowy w Warszawie –, on elin, joka voi joutua lausumaan tuomioistuimena unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa koskevista kysymyksistä. Lisäksi on selvää, että unionin tuomioistuimella on toimivalta tulkita direktiivin 2016/343 säännöksiä sekä SEU 2 artiklaa ja SEU 19 artiklan 1 kohtaa.

31. Unionin tuomioistuin on näin ollen selvästikin toimivaltainen antamaan ratkaisun käsiteltävissä asioissa.

2. Tutkittavaksi ottaminen

32. Siltä osin kuin on kyse ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisesta, käsittelen ensin toista, kolmatta ja neljättä kysymystä koskevat oikeudenkäyntiväitteet, koska nämä kysymykset on mielestäni jätettävä tutkimatta (a). Sen jälkeen tarkastelen ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamista, johon on paneuduttava hieman tarkemmin (b).

10 Ks. vastaavasti tuomio 7.3.2017, X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 37 kohta); tuomio A. K. ym., 74 kohta; tuomio Land Hessen, 41 kohta; tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomarien nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Oikeustoimet) (C-824/18, EU:C:2021:153, 69 kohta).

11 Ks. laajemmin ratkaisuehdotukseni Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, 54 kohta).

12 Ks. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (C-619/18, EU:C:2019:531, 51 kohta); tuomio A. K. ym., 83 kohta ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomarien nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Oikeustoimet) (C-824/18, EU:C:2021:153, 111 kohta).

33. Ennen tätä analyysia on kuitenkin tutkittava oikeudenkäyntiväite, joka koskee asiassa C-754/19 esitetyn ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista. Varsovan maakunnansyyttäjä väittää, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lykännyt sen asian käsittelyä, jossa kyseinen pyyntö esitettiin, ja että se teki pyynnön esittämisen jälkeen asiassa lopullisen ratkaisun 11.12.2019.

34. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jos ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ei ole enää tosiasiasiallisesti vireillä mitään oikeusriitaa, joten ennakkoratkaisukysymykseen annettavasta vastauksesta ei olisi kyseiselle tuomioistuimelle mitään hyötyä asian ratkaisun kannalta, unionin tuomioistuin katsoo, että lausunnon antaminen ennakkoratkaisupyynnöstä raukeaa. [13]

35. Jos siis – kuten Varsovan maakunnansyyttäjä väittää – pääasian C-754/19 käsittelyä ei tosiasiallisesti lykätty ja jos siinä on jo annettu lopullinen ratkaisu, ennakkoratkaisupyyntö on menettänyt tarkoituksensa. Näissä olosuhteissa unionin tuomioistuimen ei tulisi enää lausua kyseisessä asiassa esitetyistä ennakkoratkaisukysymyksistä.

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan ole saattanut unionin tuomioistuimen tietoon mitään asiaan vaikuttavia merkityksellisiä seikkoja, eikä se ole myöskään peruuttanut ennakkoratkaisupyyntöään. Koska kyseisessä asiassa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset ovat lisäksi *samat* kuin tässä ratkaisuehdotuksessa käsiteltävissä kuudessa muussa asiassa esitetyt ja koska on riidatonta, että nämä muut asiat ovat edelleen vireillä kansallisissa tuomioistuimissa, tätä kysymystä ei ole tarpeen selvitellä tarkemmin.

37. Tarkastelen seuraavaksi eri ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisesta esitettyjä nimenomaisia argumentteja.

a) Toinen, kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys

38. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, rikotaanko unionin oikeuden tiettyjä säännöksiä tilanteessa, jossa osapuolilla on ylimääräinen keino hakea muutosta pääasiassa annettavaan tuomioon, kun tämän muutoksenhaun ratkaisee tuomioistuin – Sąd Najwyższy –, jonka riippumattomuudesta ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on epäilyksiä.

39. Kolmas ennakkoratkaisukysymys koskee ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen myöhemmin antaman ratkaisun oikeusvaikutuksia ja Sąd Najwyższyn niiden tuomioiden oikeusvaikutuksia, joita se antaa pääasioiden ratkaisuihin mahdollisesti tehtävistä muutoksenhauista.

40. Edelliseen kysymykseen läheisesti liittyvässä neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessä tiedustellaan, vaikuttaako näistä ylimääräisistä muutoksenhauista annettavien Sąd Najwyższyn tuomioiden seurauksiin unionin oikeuden mukaan se, antaako kyseinen tuomioistuin syytetylle myönteisen vai kielteisen ratkaisun.

[13] Ks. esim. tuomio 3.7.2014, Da Silva (C-189/13, EU:C:2014:2043, 34 ja 35 kohta) ja tuomio 26.2.2015, Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, 38 kohta).

41. Katson Puolan hallituksen, Varsovan maakunnansyyttäjän, Lublinin maakunnansyyttäjän ja komission lausumien mukaisesti, että nämä kolme ennakkoratkaisukysymystä on jätettävä tutkimatta.

42. Siltä osin kuin nämä kysymykset perustuvat olettamukseen, jonka mukaan käsiteltävissä asioissa mahdollinen tuleva ylimääräinen muutoksenhaku tehdään Sąd Najwyższylle, niiden lähtökohtana on täysin *hypoteettinen* tapahtuma. Tässä yhteydessä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisupyynnön esittämisen tarkoituksena ei voi olla neuvoa-antavien lausuntojen saaminen yleisistä tai hypoteettisista kysymyksistä. [14]

43. Siltä osin kuin kolmannessa ja neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessä viitataan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamien tuomioiden mahdollisiin vaikutuksiin, nämä kysymykset ovat myös *ennenaikaisia* ja *puutteellisesti perusteltuja*. Ne ovat ennenaikaisia, koska ne liittyvät menettelyihin, jotka saattavat myöhemmin tulla vireille jossakin toisessa tuomioistuimessa, mutta ne eivät liity siihen menettelyn vaiheeseen, jossa asiat nyt ovat. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, on myös otettava huomioon, että jos unionin tuomioistuin toteaa, etteivät riidanalaiset kansalliset toimenpiteet ole SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaisia, ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on käytettävissään muita menettelymahdollisuuksia, joihin se voi turvautua tilanteen korjaamiseksi. Sen vuoksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esiin tuoma ongelma ei välttämättä koskaan toteudu. Nämä ennakkoratkaisukysymykset eivät myöskään täytä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan vaatimuksia, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei selosta, miten tuomarikollegioiden, jotka kenties joskus tulevaisuudessa ratkaisevat nämä asiat, väitetysti virheellinen kokoonpano voi tarkkaan ottaen vaikuttaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamien ratkaisujen lainmukaisuuteen.

44. Väheksymättä millään tavalla yleistä kansallista tilannetta, jota on pidettävä vähintäänkin ongelmallisena ja monitahoisena, on todettava, että sille, mitä kaikkea ennakkoratkaisupyynnössä voidaan tiedustella, on olemassa vakiintuneet rajat. Lyhyesti sanottuna ennakkoratkaisukysymysten on liityttävä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan (tai sellaisiin menneisiin tapahtumiin, jotka selvästi vaikuttavat nykyisyyteen [15]). Vaikka tätä edellytystä on unionin tuomioistuimen perinteisessä oikeuskäytännössä tulkittu laveasti ja lievästi, siinä on kuitenkin pohjimmiltaan kyse siitä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on voitava ottaa unionin tuomioistuimelta pyytämänsä ohjeistus huomioon ratkaisussa, jonka se antaa. Tämä estää esittämästä pelkkiä otaksumia tulevista tapahtumista, jotka eivät välttämättä koskaan toteudu.

45. Mielestäni toinen, kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys on siten jätettävä tutkimatta.

b) Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

46. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, onko unionin oikeus esteenä kansallisille säännöksille, joiden mukaan oikeusministeri, joka toimii samanaikaisesti valakunnansyyttäjänä, voi sellaisilla perusteilla, joita ei ole julkistettu,

[14] Ks. äskettäin tuomio 3.10.2019, A ym. (C-70/18, EU:C:2019:823, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[15] Ks. tästä esim. tuomio 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626). Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymys koski tarkkaan ottaen olettamaa siitä, miten kansallinen viranomainen mahdollisesti käsittelisi asiaa sen jälkeen, kun kansallinen tuomioistuin olisi kumonnut sen tekemän hallintopäätöksen. Kun otetaan kuitenkin huomioon, että kansallinen hallintoviranomainen oli jättänyt noudattamatta jo kansallisen tuomioistuimen aikaisempiakin tuomioita, asian *mennyt* kehitys epäilemättä muutti sen *tulevasta* kehityksestä esitetyn kysymyksen vähemmän hypoteettiseksi ja siten perustelluksi.

määrätä tuomareita toisiin tehtäviin ylemmän oikeusasteen tuomioistuimiin määräämättömäksi ajaksi ja oman harkintansa mukaan peruuttaa tämän toisiin tehtäviin määräämisen milloin tahansa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa erityisesti SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan, luettuna yhdessä SEU 2 artiklan kanssa ja ottaen huomioon siinä ilmaistun oikeusvaltion arvon, sekä direktiivin 2016/343 6 artiklan 1 ja 2 kohtaan, luettuina yhdessä sen johdanto-osan 22 perustelukappaleen kanssa.

47. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisesta on esitetty useita oikeudenkäyntiväitteitä. Ne koskevat SEUT 267 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tuomioistuimen käsitettä (1), unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan vaatimusten noudattamista (2) ja ennakkoratkaisukysymyksen tarpeellisuutta ja merkityksellisyyttä (3). Arvioin kutakin näistä väitteistä vuorollaan.

1) SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin

48. Ensinnäkin Varsovan maakunnansyyttäjä ja Lublinin maakunnansyyttäjä tuovat esiin, että ennakkoratkaisupyynnöt on esittänyt yksi ainoa tuomari – kyseessä olevia rikosasioita käsittelevän tuomarikollegion puheenjohtaja – eikä itse kollegio. He väittävät, että rikosoikeudellisista menettelyistä annetun lain 29 §:n 1 momentin mukaan nyt kyseessä olevan kaltaiset muutoksenhakumenettelyt on ratkaistava kolmen tuomarin kokoonpanossa, paitsi laissa säädetyissä erityisissä tilanteissa. Heidän mukaansa käsiteltävissä asioissa ei ole kyse tällaisista tilanteista. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt elin ei täytä SEUT 267 artiklassa tarkoitetuksi tuomioistuimeksi luokittelun edellytyksiä.

49. On kiistaton tosiseikka, että käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt on esittänyt Sąd Okręgowy w Warszawie (X Wydział Karny Odwoławczy) (Varsovan alueellinen tuomioistuin, 10. rikosasioiden muutoksenhakua käsittelevä jaosto, Puola). Ennakkoratkaisupyynnöissä todetaan, että kyseinen tuomarikollegio muodostuu jaoston puheenjohtajasta, joka myös on allekirjoittanut ennakkoratkaisupyynnöt.

50. Mielestäni tämä ei kuitenkaan riitä perusteeksi siihen, että ennakkoratkaisupyynnöt voitaisiin *automaattisesti* jättää tutkimatta.

51. Ensinnäkin on pidettävä mielessä, että SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin on unionin oikeudessa ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä aina *määritelty itsenäisesti* kansallisessa oikeudessa käytetyistä nimityksistä ja luonnehdinnoista riippumatta. Näillä kriteereillä arvioituna ei ole epäilystäkään siitä (eikä yksikään asianosaisista ole sitä kiistänyt), että ennakkoratkaisua pyytänyt elin täyttää kaikki niin sanotut Dorsch-vaatimukset:[16] se on lakisääteinen, se on pysyvä, sen tuomiovalta on pakottava, sen menettelyt ovat kontradiktorisia, se toimii oikeussääntöjen soveltajana ja se on – lähtökohtaisesti – riippumaton ja puolueeton.

52. Toiseksi SEUT 267 artiklassa tarkoitettua tuomioistuimen käsitettä arvioidaan rakenteellisella, *institutionaalisella* tasolla. Toisin sanoen sitä arvioidaan tarkastelemalla itse ennakkoratkaisua pyytänyttä lainkäyttöelintä ja ottamalla huomioon tehtävä, joka sillä on käsiteltävän asian *erityisolosuhteissa*. Elin voi siis olla tuomioistuin, vaikka se tavallisesti toimisi

[16] Tuomio 17.9.1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, 23 kohta). Ks. viimeksi tuomio Land Hessen, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

muussa tehtävässä (jossa ei käytetä tuomiovaltaa) [17] ja päinvastoin. [18] Kyseisellä elimellä pääasioissa olevilla nimenomaisilla tehtävillä on siten ensiarvoinen merkitys. Käsiteltävissä asioissa ei ole epäilystäkään siitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toimii tuomiovallan käyttäjänä käsitellessään rikosasioita toisessa oikeusasteessa ja mahdollisesti tutkiessaan tällaisia muutoksenhakuja käsittelevän tuomarikollegion kokoonpanon. Molemmissa tehtävissä käytetään tuomiovaltaa.

53. Kolmanneksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti todettu, että ”unionin tuomioistuimen asiana ei ole – – tutkia sitä, onko ennakkoratkaisupyyntö tehty tuomioistuinten organisaatiota ja oikeudenkäyntimenettelyjä koskevien kansallisten sääntöjen mukaisesti”. [19] Saman oikeuskäytännön mukaan ”unionin tuomioistuimen on pysyttäydyttävä siinä päätöksessä, jolla jäsenvaltion tuomioistuin on esittänyt ennakkoratkaisupyynnön, jollei sitä ole kumottu kansallisessa oikeudessa mahdollisesti säädetyssä muutoksenhakumenettelyssä”. [20]

54. Edellä esitetystä seuraa melko selvästi, että jos ennakkoratkaisupyynnön esittänyt elin on tuomioistuin, joka käyttää tuomiovaltaa, ja kun molemmat käsitteet määritellään unionin oikeudessa itsenäisesti, unionin tuomioistuimen asiana ei ole tarkastaa, että kaikkia kansallisen oikeuden menettelysääntöjä on noudatettu: Onko leima oikein? Täyttääkö ennakkoratkaisupyyntö kaikki kansallisen oikeuden muoto- ja menettelyvaatimukset? Ovatko kaikki allekirjoitukset oikeissa paikoissa?

55. Kannattaa muistaa, että kyseinen lähestymistapa ja kyseinen oikeuskäytäntö saivat alkunsa asiasta Reina, jossa ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytykset kyseenalaistettiin sillä perusteella, että pyynnön esittäneen tuomioistuimen kokoonpano ei ollut asianmukainen. [21] Tuomiossa San Giorgio puolestaan hylättiin nimenomaisesti oikeudenkäyntiväite, joka oli hyvin samankaltainen kuin käsiteltävissä asioissa esitetyt oikeudenkäyntiväitteet. Italian hallitus väitti, että (kansallisen tuomioistuimen puheenjohtajan esittämä) ennakkoratkaisupyyntö oli jätettävä tutkimatta, koska kansallisen oikeuden mukaan päätöksen tekeminen ennakkoratkaisun pyytämisestä kuului tuomioistuimelle täysimääräisessä kokoonpanossa. Tuomiossa tämä väite sysättiin nopeasti syrjään ja korostettiin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”kaikilla jäsenvaltioiden tuomioistuimilla on oikeus saattaa asia – – [unionin] tuomioistuimen käsiteltäväksi kyseisessä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyn vaiheesta ja annettavan ratkaisun luonteesta riippumatta”. [22]

56. Unionin tuomioistuin on jättänyt noudattamatta tätä lähestymistapaa ainoastaan tilanteissa, joissa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei *selvästikään* ollut toimivaltainen ratkaisemaan asiaa, kuten viimeaikaisissa asioissa Di Girolamo. [23] Käsiteltävät asiat kuitenkin eroavat selvästi asioista Di Girolamo. On nimittäin kiistatonta, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan pääasiat. Ainoa kysymysmerkki koskee samaan tuomioistuimeen kuuluvaa kokoonpanoa, jolla on oikeus pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua SEUT 267 artiklan nojalla. Käsiteltävät asiat ovat siis huomattavasti paremmin verrattavissa tuomiossa Reina ja tuomiossa San Giorgio tarkasteltuihin asioihin.

17 Ks. esim. tuomio 17.7.2014, Torresi (C-58/13 ja C-59/13, EU:C:2014:2088, 15–30 kohta).

18 Ks. vastaavasti tuomio 31.1.2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 Tuomio 10.12.2018, Wightman ym. (C-621/18, EU:C:2018:999, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 Tuomio 16.7.2020, Governo della Repubblica italiana (Italialaisten tuomareiden asema) (C-658/18, EU:C:2020:572, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 Tuomio 14.1.1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, 6 kohta).

22 Tuomio 9.11.1983, San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, 7–10 kohta).

23 Ks. määräys 6.9.2018, Di Girolamo (C-472/17, ei julkaistu, EU:C:2018:684) ja määräys 17.12.2019, Di Girolamo (C-618/18, ei julkaistu, EU:C:2019:1090).

57. Neljänneksi sillä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi – Varsovan maakunnansyyttäjän ja Lublinin maakunnansyyttäjän mukaan – jätettävä soveltamatta tiettyjä kansallisen oikeusjärjestyksensä sääntöjä voidakseen pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua SEUT 267 artiklan nojalla ei, vaikka tämä väite pitäisikin paikkansa, ole mitään merkitystä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sisältyy lukuisia esimerkkejä tilanteista, joissa kansallisilla tuomioistuimilla oli unionin oikeuden nojalla oikeus tai jopa velvollisuus syrjäyttää kansalliset menettelysääntönsä, joilla rajoitettiin niiden oikeuksia esittää ennakkoratkaisupyyntöjä unionin tuomioistuimelle. [24]

58. Viimeaikaisista asioista, joissa tilanne on hyvinkin samankaltainen kuin nyt käsiteltävissä asioissa, on mainittava tuomio A. K. ym. Kyseisessä asiassa Puolan hallitus väitti, että kansalliset menettelyt olivat pätemättömiä *tuomioistuinten kokoonpanoa ja toimivaltaa* koskevien sääntöjen rikkomisen vuoksi. Kyseisen hallituksen mukaan kansallisen oikeuden perusteella lainmukainen kokoonpano asian ratkaisemiseen oli yhden tuomarin eikä kolmen tuomarin kokoonpano, jossa ennakkoratkaisupyyntö oli esitetty. [25] Unionin tuomioistuin kuitenkin totesi, että ”mainitut kysymykset koskevat pääosin juuri sitä, onko ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kaltaisella tuomioistuimella asianomaisessa jäsenvaltiossa voimassa olevista tuomioistuinten toimivallan jakoa koskevista kansallisista säännöistä huolimatta velvollisuus jättää noissa kysymyksissä tarkoitettujen unionin oikeuden säännösten ja määräysten nojalla soveltamatta mainittuja kansallisia sääntöjä ja käytettävä tarvittaessa toimivaltaa pääasioiden osalta. Tuomio, jolla unionin tuomioistuin vahvistaisi tällaisen velvollisuuden olemassaolon, sitoisi kuitenkin ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta ja kaikkia muita Puolan tasavallan elimiä, eivätkä menettelyjen pätemättömyyttä tai tuomioistuinten toimivallan jakoa koskevat sisäiset säännökset, joihin Puolan hallitus vetoaa, voi olla tälle esteenä”. [26]

59. Viidenneksi niiden Puolan hallituksen oikeudenkäyntiväitteiden hyväksymisestä, joiden mukaan käsiteltävissä asioissa kyseessä olevan kaltainen ennakkoratkaisupyyntö voi olla kansallisen lainsäädännön mukainen vain, jos tuomioistuin esittää sen kollegiona, aiheutuisi nähdäkseni kaksi muutakin ongelmaa.

60. Yhtäältä tuomarikollegion asianmukaista kokoonpanoa koskevat kysymykset eivät todennäköisesti koskaan päätyisi unionin tuomioistuimen käsiteltäviksi, tai eivät ainakaan ajoissa. Tuomarit, joita ei väitetysti ole nimitetty asianmukaisesti, eivät todennäköisesti itse ole lainkaan sitä mieltä, että unionin tuomioistuimelta olisi tarpeen pyytää ennakkoratkaisua siitä, onko heidät nimitetty asianmukaisesti käsittelemään kyseistä asiaa. Näissä olosuhteissa tällainen kysymys voitaisiin tuoda esiin vain, jos ja kun kyseisen kollegion (jonka kokoonpano saattaa olla lainvastainen) antamaan ratkaisuun haettaisiin muutosta. Parhaassakin tapauksessa kysymys saapuisi unionin tuomioistuimeen melko myöhään. Pahimmassa (tai pikemminkin realistisessa) tapauksessa se ei saapuisi sinne koskaan.

61. Toisaalta Puolan hallituksen ehdottaman päättelyn hyväksyminen johtaisi vielä toiseenkin paradoksiin. Jos nimittäin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät epäilykset ovat aineellisesti perusteltuja, voidaan hyvin olettaa, että yksi näiden kollegioiden jäsenistä ei ole riippumaton. Voitaisiinko pyyntö siten ottaa tutkittavaksi siinä melko epätodennäköisessä tilanteessa, että tällainen kollegion jäsen olisi valmis allekirjoittamaan ennakkoratkaisupyynnön,

[24] Ks. mm. tuomio 5.10.2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, 21–32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 62–73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[25] Tuomio A. K. ym., 110 kohta.

[26] Ibid., 112 kohta.

jossa kyseenalaistetaan hänen oma riippumattomuutensa? Eikö ennakkoratkaisua pyytänyt elin tällaisessa kokoonpanossa laiminlyö SEUT 267 artiklassa tarkoitettuun tuomioistuimen käsitteeseen erottamattomasti kuuluvaa riippumattomuuden vaatimusta?

62. Tässä korostuu selvästikin kaksi seikkaa. Ensinnäkään tuomarikollegio ei välttämättä koskaan tuo itse esiin oman kokoonpanonsa asianmukaisuutta koskevia kysymyksiä. Toiseksi se, että ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottaminen ja SEUT 267 artiklan itsenäisen arviointiperusteen soveltaminen edellyttäisivät kaikkien kansallisen oikeuden mukaisten menettelysääntöjen noudattamista, olisi paitsi epäjohdonmukaista myös systemaattisesti arveluttavaa.

63. Kuudenneksi käsiteltävissä asioissa ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomari ei ole *kuka tahansa* tuomarikollegion jäsen: hän on sen *puheenjohtaja*. Lainkäyttöelinten puheenjohtajilla on paitsi enemmän toimivaltuuksia myös enemmän vastuuta kuin niiden muilla jäsenillä. Heidän on nimittäin tarkoitus toimia ”tuomarien ja koko tuomioistuimen riippumattomuuden ja puolueettomuuden valvojina”.[27] Pienemmissä ratkaisukokoonpanoissa tai erityismenettelyissä näistä tehtävistä vastaa yleensä kokoonpanon (tai jaoston) puheenjohtaja, joka johtaa kollegion puhetta ja ohjaa sen työtä.[28] Puheenjohtajan edellytetään tavallisesti valvovan sekä johtamansa ratkaisukokoonpanon menettelyä että sen päätösharkintaa. Näin ollen ei mielestäni ole kovinkaan epätavallista (saatikka lainvastaista), että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomari katsoo olevansa kollegion puheenjohtajana velvollinen varmistamaan, että sen kokoonpano on asianmukainen.

64. Edelliseen liittyy yksi toinenkin näkökohta: missä menettelyssä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tarkalleen ottaen pyytää ohjeistusta unionin tuomioistuimelta? Yksi tapa käsitellä tätä kysymystä on tietysti pitää merkityksellisenä menettelynä kolmen tuomarin kokoonpanossa käytävää rikosoikeudellista menettelyä, jossa annetaan rikossyytettä koskeva asiaratkaisu.

65. Samaa kysymystä voidaan kuitenkin käsitellä myös toisella tavalla eli rajaamalla tarkastelu kyseisen menettelyn *liitännäiseen esikysymykseen* ja itse ratkaisuun, joka tästä kysymyksestä on annettava. Tässä tapauksessa unionin tuomioistuimelta ei pyydetä ohjeistusta *rikosoikeudellisesta menettelystä kokonaisuudessaan* vaan ainoastaan asiaa käsittelevän tuomarikollegion kokoonpanoa koskevasta *esikysymyksestä*. Menettelyn tässä osassa, ja kun otetaan huomioon siinä annettavan menettelyllisen (esi-)ratkaisun luonne, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomari on tuomarikollegion puheenjohtajana se, joka käytännössä ratkaisee tämän osan kokonaismenettelystä yhden tuomarin kokoonpanossa. Koska kyseessä on liitännäinen esikysymys, joka on ratkaistava *ennen* kuin pääasiat voidaan asianmukaisesti käsitellä unionin oikeuden vaatimusten mukaisessa tuomarikollegiossa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomari on ainoa, joka voi ja jonka ehdottomasti pitäisi tutkia tämä kysymys ennen kuin pääasioiden käsittelyä voidaan jatkaa.

66. En tietenkään nyt esitä, että unionin tuomioistuimen pitäisi ottaa tutkittavakseen ennakkoratkaisupyyntöjä tuomareilta (tai tuomarikollegioilta), jotka eivät selvästikään ole toimivaltaisia käsittelemään pääasioita tai jotka käyttävät väärin oikeuttaan pyytää SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta taikka jotka eivät täytä Dorsch-vaatimuksia pääasioissa. Käsiteltävät asiat eivät kuitenkaan edusta mitään näistä

27 Ks. esim. Euroopan neuvosto, eurooppalaisten tuomareiden konsultatiivinen neuvosto (CCJE), lausunto nro 19 (2016), 10.11.2016, ”The Role Of Court Presidents”, CCJE(2016)2, s. 2.

28 Ks. esim. unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 11 artiklan 4 kohta.

tilanteista: ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, se on toimivaltainen ratkaisemaan käsiteltävät asiat ja nämä asiat samoin kuin in limine litis esiin tuotu kysymys ovat todellisia.

2) Riittävän selostuksen puuttuminen

67. Puolan hallitus sekä Varsovan ja Lublinin maakunnansyyttäjät väittävät, että ennakkoratkaisupyynnöt eivät täytä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan vaatimuksia. Tähän on syynä se, että ennakkoratkaisupyynnöissä ei selosteta riittävän tarkasti, mikä yhteys unionin oikeuden säännöillä, joita pyydetään tulkitsemaan, on vireillä oleviin asioihin.

68. Tältä osin on myönnettävä, että ennakkoratkaisupyynnöt ovat kovin lyhytsanaisia ainakin siltä osin kuin niissä viitataan direktiivin 2016/343 säännöksiin. Voitaisiin väittää, että kansallinen tuomioistuin olisi voinut nähdä hieman enemmän vaivaa asioiden tosiseikkojen selventämiseksi. Erityisesti siltä olisi saattanut odottaa yksityiskohtaisempia tietoja siitä, miten jäsenvaltioiden todistustaakkaan liittyvät velvollisuudet, jotka määritetään direktiivin 2016/343 6 artiklassa, voivat vaikuttaa pääasioiden oikeudenkäynteihin.

69. Mielestäni ei silti voida katsoa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei niukkasanaisuutensa vuoksi täytä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 kohdassa vahvistettuja vaatimuksia. Direktiiviä 2016/343 nimittäin i) sovelletaan käsiteltäviin asioihin ja se ii) vaikuttaa merkitykselliseltä näiden asioiden kannalta.

70. Ensimmäisen seikan osalta ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee selvästi, että pääasioissa kyseessä olevat henkilöt ovat syytettyinä rikosoikeudellisissa menettelyissä ja että heidän syyllisyyttään ei ole vielä lopullisesti ratkaistu. Näin ollen direktiivin 2016/343 säännöksiä sovelletaan. Kyseisen direktiivin 2 artiklan mukaan sitä sovelletaan luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat epäiltynä tai syytettynä rikosoikeudellisissa menettelyissä. Sitä sovelletaan rikosoikeudellisen menettelyn kaikissa vaiheissa siitä hetkestä, kun henkilöä epäillään tai syytetään rikoksesta tai väitetystä rikoksesta, kunnes on lopullisesti ratkaistu kysymys siitä, onko kyseinen henkilö tehnyt rikoksen, ja tästä päätöksestä on tullut lopullinen.[29] Tässä yhteydessä lienee tarpeetonta lisätä, että mainittua direktiiviä sovelletaan myös täysin jäsenvaltion sisäisissä menettelyissä.

71. Toisesta seikasta on riittävää todeta, että syyttömyysolettamaa tai todistustaakkaa koskeva kysymys voi ilmetä, kun yhdellä tai useammalla rikosasiaa käsittelevään tuomarikollegioon kuuluvalla tuomarilla on yhteyksiä yhteen asian osapuolista eli syyttäjäpuoleen. Jos tuomarin ylennys ylemmän oikeusasteen tuomioistuimeen tai hänen virka-asemansa siellä on riippuvainen siitä, onko syyttäjäpuoli tyytyväinen hänen suoritukseensa, koska muussa tapauksessa ylennys voidaan peruuttaa milloin tahansa, voidaan pohtia, antaako tämä aihetta epäillä toisiin tehtäviin määrätyn tuomarin riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Tätä kysymystä voidaan käsitellä tuomioistuimen puolueettomuuteen liittyvänä kysymyksenä (jos sitä tarkastellaan rakenteelliselta kannalta) tai mahdollisesti syyttömyysolettamaan tai todistustaakkaan liittyvänä kysymyksenä (jos sitä tarkastellaan syytetyn kannalta, joka saattaa uskoa, että näin muodostetulla kollegiolla voi olla taipumus asettua syyttäjän puolelle).

[29] Ks. tuomio 5.9.2019, AH ym. (Syyttömyysolettama) (C-377/18, EU:C:2019:670, 32 kohta).

72. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan vaatimukset täyttyvät joka tapauksessa siltä osin kuin on kyse SEU 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta. Niiden tosiseikkoja ja asiayhteyttä koskevien tietojen lisäksi, jotka unionin tuomioistuin tarvitsee suorittaakseen kyseiseen määräykseen perustuvan arviointinsa, ei vaadita enempää tietoja pääasioiden oikeudenkäyntien yksityiskohdista. Ennakkoratkaisupyynnöissä selostetaan lyhyesti mutta tyhjentävästi tuomarien toisiin tehtäviin määräämistä koskevat kansalliset oikeussäännöt, ongelmat, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on havainnut erityisesti pääasiat ratkaisevan tuomarikollegion kokoonpanossa, ja syyt, joiden vuoksi se epäilee kyseisten oikeussääntöjen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa. Nämä seikat yhdessä auttavat unionin tuomioistuinta ymmärtämään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksen ja syyt, joiden vuoksi se on esitetty.

3) Ennakkoratkaisukysymyksen merkityksellisyys ja tarpeellisuus

73. Puolan hallitus ja Varsovan ja Lublinin maakunnansyyttäjät väittävät, että vastauksen saaminen ennakkoratkaisukysymykseen ei ole tarpeen eikä sillä ole merkitystä pääasioiden ratkaisun kannalta. Ne lähinnä väittävät, että kysymys on puhtaasti hypoteettinen. Menettelylliseltä kannalta tarkasteltuna ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on mahdotonta soveltaa unionin tuomioistuimelta saatavaa vastausta, joka koskee SEU 19 artiklan 1 kohdan soveltamista pääasioissa. Ne väittävät, että kansallisen oikeuden mukaan kyseisellä tuomioistuimella ei ole toimivaltaa ”korjata” riidanalaisista kansallisista menettelysäännöistä mahdollisesti aiheutuvia virheitä. Sitä paitsi on jonkin toisen lainkäyttöelimen (toisen kollegion) asia ryhtyä tarvittaessa toimiin päätöksen tekemiseksi ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa istuvan tuomarin jäävämisestä. Lisäksi kyseiset osapuolet korostavat, että syytettyinä olevat henkilöt eivät ole miltään osin riitauttaneet tuomarikollegion kokoonpanoa. Ne myös väittävät, ettei ennakkoratkaisupyynnöissä selosteta aukottomasti ja puolueettomasti tuomarien toisiin tehtäviin määräämistä koskevia kansallisia oikeussääntöjä, ja vetoavat tuomioihin Foglia. [30]

74. Komissio puolestaan huomauttaa, että ennakkoratkaisupyynnöt ovat kovin niukkasanaisia. Se ei kuitenkaan katso, että ne olisi jätettävä tutkimatta: yhtä pääasioissa esitetyistä ennakkoratkaisukysymyksistä voidaan itse asiassa pitää luonteeltaan menettelyllisenä kysymyksenä, ja pääasioiden käsittely voi edellyttää sitä, että unionin tuomioistuin vastaa tähän kysymykseen.

75. Yhdyn tässä komission näkemykseen. Olen itsekin sitä mieltä, että ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on otettava tutkittavaksi. Siinä tuodaan in limine litis esiin kansallisen oikeuden ja unionin oikeuden yhteensopivuutta koskeva ongelma, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on *velvollinen* käsittelemään, ennen kuin se voi (laillisesti) ratkaista pääasiat. Tämä päätelmä perustuu ennakkoratkaisukysymyksen merkityksellisyyttä ja tarpeellisuutta koskevaan unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön (i), eikä unionin tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö kyseenalaista sitä (ii), ja sen ja käsiteltävien asioiden välillä voidaan helposti osoittaa eroja (iii).

30 Tuomio 11.3.1980, Foglia (104/79, EU:C:1980:73) ja tuomio 16.12.1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302).

i) Merkityksellisyyttä ja tarpeellisuutta koskeva vakiintunut oikeuskäytäntö

76. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu *tarpeen* asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä *merkitystä* asian kannalta. Tästä seuraa, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä *oletetaan olevan merkitystä* asian kannalta ja että unionin tuomioistuin voi kieltäytyä ratkaisemasta kansallisen tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisukysymystä ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden säännön tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.[31]

77. Merkityksellisyys ja tarpeellisuus ovat siten saman kolikon kaksi puolta: kysymys on merkityksellinen, jos vastauksen saaminen siihen on tarpeen, jotta kansallinen tuomioistuin voi ratkaista pääasian, ja päinvastoin. Unionin tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että sille esitetyt kysymykset on tutkittava, jos vastauksen saaminen on tarpeen, jotta kansallinen tuomioistuin voi ”antaa ratkaisun” käsiteltävänään olevassa asiassa.[32] Tämän on perinteisesti ymmärretty tarkoittavan lähtökohtaisesti sitä, että seuraavien kahden edellytyksen on täytyttävä: a) ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa on *vireillä* asia,[33] ja b) tämän on voitava *ottaa* ennakkoratkaisu *huomioon* kyseisessä asiassa antamassaan ratkaisussa.[34]

78. Ensimmäisen edellytyksen osalta on kiistatonta, että kaikissa käsiteltävissä asioissa, joissa ennakkoratkaisua on pyydetty, paitsi ehkä asiassa C-754/19,[35] on vireillä rikosoikeudellinen menettely ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Näin ollen keskeinen kysymys on, täyttyykö toinen edellytys: voiko ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin *ottaa huomioon* unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymykseen antaman vastauksen?

79. Kun käsiteltävien asioiden tosiseikkoja arvioidaan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella, tähän kysymykseen on selvästikin vastattava myöntävästi. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, miksi Puolan hallituksen ja Varsovan ja Lublinin maakunnansyyttäjien esittämät oikeudenkäyntiväitteet ovat perusteettomia.

80. Ensinnäkin on tuskin tarpeen tähdentää, että ennakkoratkaisunkysymyksen ei tarvitse olla suoraan merkityksellinen *asiakysymyksen* ratkaisemisen kannalta. Oikeuskäytäntö on täynnä esimerkkejä hyvinkin monenlaisissa menettelyllisissä kysymyksissä annetuista ennakkoratkaisuista.[36] Menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen ulottuvuudesta ja sen rajoituksista, erityisesti rajoituksista, jotka johtuvat tarpeesta varmistaa unionin oikeuden

31 Ks. mm. tuomio 1.12.2018, Wightman ym. (C-621/18, EU:C:2018:999, 26 ja 27 kohta) ja tuomio 1.10.2019, Blaise ym. (C-616/17, EU:C:2019:800, 35 kohta).

32 Ks. mm. tuomio 17.2.2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, 35 kohta).

33 Ks. erityisesti tuomio 21.4.1988, Pardini (338/85, EU:C:1988:194, 10 ja 11 kohta) ja tuomio 16.7.1992, Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327, 18 kohta).

34 Ks. mm. tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 24 kohta) ja tuomio 19.6.2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, 31 kohta).

35 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 33–36 kohta.

36 Ks. äskettäin tuomio 17.1.2019, Dzivev ym. (C-310/16, EU:C:2019:30) ja tuomio 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

tehokkuus, on nimittäin olemassa erityisen runsasta oikeuskäytäntöä.[37] Jotkin unionin tuomioistuimen kyseisessä oikeuskäytännössä käsittelemistä kysymyksistä liittyvät esimerkiksi kansallisille tuomioistuimille kansallisissa oikeussäännöissä asetettuihin menettelyllisiin rajoituksiin[38] tai liitännäisiin esikysymyksiin, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on käsiteltävä ennen kuin se voi ratkaista asiakysymyksen.[39] Jotkin kysymykset ovat koskeneet, kuten käsiteltävissä asioissa, oikeuslaitoksen järjestämistä koskevien kansallisten oikeussääntöjen tiettyjä näkökohtia.[40]

81. Tilanne käsiteltävissä asioissa muistuttaa selvästi tuomiossa A. K. ym. kyseessä ollutta tilannetta. Siinä unionin tuomioistuin katsoi, että asia oli otettava tutkittavaksi, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ”ei pyr[kinyt] unionin tuomioistuimelle esittämillään ennakkoratkaisukysymyksillä ja tässä tapauksessa pyytämällään unionin oikeuden tulkinnalla saamaan selvennystä niiden sen käsiteltäväksi saatettujen asioiden asiakysymykseen, jotka puolestaan kosk[i]vat muita unionin oikeuden alaan kuuluvia kysymyksiä, vaan se pyrk[i] saamaan selvennystä menettelylliseen ongelmaan, joka sen [oli] ratkaistava heti menettelyn aluksi, koska kyseinen ongelma kosk[i] ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen itse toimivaltaa ratkaista mainitut oikeusriidat”.[41]

82. On olemassa myös esimerkkejä tapauksista, joissa unionin tuomioistuin on tutkinut ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä kysymyksen tietyn tuomarikollegion kokoonpanon riippumattomuudesta. Esimerkiksi tuomiossa Ognyanov unionin tuomioistuin arvioi, oliko unionin oikeus esteenä kansalliselle oikeussäännölle, joka velvoitti tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon luopumaan asian käsittelystä, koska se oli ilmaissut unionin tuomioistuimelle osoitetussa ennakkoratkaisupyynnössä alustavan kantansa pyynnön kohteesta.[42]

83. Toiseksi sillä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei voi soveltaa unionin tuomioistuimen käsiteltävissä asioissa antamaa vastausta *tuomiona* (tai asiaratkaisuna) annettavassa ratkaisussa, ei ole merkitystä.

84. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisupyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi, jos ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ”vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen”.[43] Tämä tarkoittaa, että ennakkoratkaisupyynnöt kansallisilta tuomioistuimilta, jotka poikkeuksellisesti osallistuvat hallinnollisluonteisiin menettelyihin, on jätettävä tutkimatta.[44] Tämä sitä vastoin ei tarkoita sitä, että ratkaisu, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on pääasiassa annettava ennakkoratkaisupyynnössä esiin tuodusta erityisestä kysymyksestä, on oltava menettelyn päättävä toimi, eikä etenkään sitä, että se on annettava tuomiona. Unionin tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, että ennakkoratkaisukysymykset voidaan ottaa tutkittaviksi, jos ne koskevat prosessinedellytyksiin liittyviä kysymyksiä, jotka kattavat ”kokonaisuudessaan ennakkoratkaisua pyytäneen

37 Ks. mm. tuomio 4.12.2018, The Minister for Justice and Equality ja Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979). Erityisesti tästä kysymyksestä ks. myös ratkaisuehdotukseni An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara (C-64/20, EU:C:2021:14), jossa on lukuisia oikeuskäytäntöviittauksia.

38 Ks. esimerkiksi tuomio 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

39 Ks. mm. ratkaisuehdotukseni Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746 92 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) (jäljempänä tuomio AFJR).

40 Ks. erityisesti tuomio A. K. ym.

41 Ibid., 99 ja 100 kohta.

42 Tuomio 5.7.2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514).

43 Ks. mm. tuomio 28.1.2021, Spetsializirana prokuratura (Oikeuksia koskeva ilmoitus) (C-649/19, EU:C:2021:75, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Ks. esim. tuomio 19.10.1995, Job Centre (C-111/94, EU:C:1995:340).

tuomioistuimen antamaan ratkaisuun johtavan menettelyn”. Kyseistä vaatimusta on nimittäin ”tulkittava laajasti, jotta voidaan välttää lukuisten menettelyllisten kysymysten tutkimatta jättäminen ja se, ettei unionin tuomioistuin voi antaa niitä koskevaa tulkintaa eikä voi arvioida kaikkien niiden unionin oikeuden säännösten tulkintaa, joita kansallisen tuomioistuimen on sovellettava”. [45]

85. On todellakin monia esimerkkejä tapauksista, joissa unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen avuksi antamaa vastausta ei voitu soveltaa tuomiona (tai muuna pääasiaratkaisuna) annettavassa ratkaisussa. Esimerkiksi tuomiossa VB Pénzügyi Lízing yksi ennakkoratkaisukysymyksistä koski kansallisten tuomioistuimien velvollisuutta ilmoittaa viran puolesta oman jäsenvaltionsa oikeusministeriölle ennakkoratkaisumenettelystä samaan aikaan, kun ne panevat sen vireille. [46] Tuomiossa Eurobolt unionin tuomioistuin ei epäröinyt vastata ennakkoratkaisukysymykseen, jolla haluttiin selvittää, onko kansallisella tuomioistuimella SEUT 267 artiklan mukaan oikeus pyytää tietoja unionin toimielimiltä, jotka ovat osallistuneet unionin johdetun oikeuden sellaisen toimen valmisteluun, jonka pätevyys on riitautettu kyseisessä kansallisessa tuomioistuimessa. [47] Tuomiossa Salvoni unionin tuomioistuin antoi kansalliselle tuomioistuimelle asian kannalta merkityksellisistä unionin oikeussäännöistä tulkinnan, jonka mukaan kyseinen tuomioistuin ei voinut olla ex parte yhteydessä kehenkään asianosaiseen. [48] Useissa oikeudellisesta yhteistyöstä annettujen unionin säädösten tulkintaa koskevissa asioissa unionin tuomioistuin myös tulkitsi asiaa koskevia unionin oikeussääntöjä auttaakseen ennakkoratkaisua pyytäneitä tuomioistuimia kyseisten säädösten liitteissä olevien lomakkeiden täyttämisessä. [49]

86. Oikeuskäytäntöön sisältyy siis monia esimerkkejä hyvin erilaisiin menettelyllisiin, rakenteellisiin tai institutionaalisiin kysymyksiin annetuista vastauksista, jotka ovat auttaneet ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta ratkaisemaan ennen lopullista asiaratkaisua, sitä tehtäessä tai jopa sen jälkeen ilmenneitä muita ongelmia. [50]

87. Kolmanneksi Puolan hallituksen väittämällä tilanteella, jossa ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella ei ole kansallisen oikeuden mukaan *toimivaltaa ”korjata”* virheitä, jotka aiheutuvat riidanalaisten kansallisten menettelysääntöjen mahdollisesta yhteensopimattomuudesta unionin oikeuden kanssa, ei ole mitään merkitystä.

88. Yhtäältä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kiistää tämän argumentin. Se totesi unionin tuomioistuimen tästä seikasta esittämään kysymykseen 3.9.2020 antamassaan vastauksessa, että jos unionin tuomioistuin katsoo, etteivät riidanalaiset kansalliset oikeussäännöt ole yhteensopivia unionin oikeuden kanssa, ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on kolme mahdollista menettelytapaa tämän yhteensopimattomuuden korjaamiseksi tai ainakin sen vaikutusten rajoittamiseksi osittain. Ensinnäkin rikosoikeudellisista menettelyistä annetun lain 41 §:n 1 momentin mukaan tuomari voi jäävätä itsensä asian käsittelystä. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomari voi käsiteltävät asiat ratkaisevan tuomarikollegion puheenjohtajana esittää tuomioistuimensa presidentille hakemuksen, jossa pyydetään yleisten

45 Ks. mm. tuomio 28.2.2019, Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Tuomio 9.11.2010, VB Pénzügyi Lízing (C-137/08, EU:C:2010:659, 31 ja 32 kohta).

47 Tuomio 3.7.2019, Eurobolt (C-644/17, EU:C:2019:555, 27 kohta).

48 Tuomio 4.9.2019, Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661).

49 Ks. mm. tuomio 2.3.2017, Henderson (C-354/15, EU:C:2017:157) ja tuomio 24.10.2019, Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892).

50 Ks. esim. tuomio 20.3.1997, Hayes (C-323/95, EU:C:1997:169) (asiakysymystä ei voida arvioida, ennen kuin oikeudenkäyntikulujen maksamisesta on asetettu kansallisessa lainsäädännössä edellytetty vakuus); tuomio 27.6.2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432) (asiakysymys voidaan arvioida vasta, kun esikysymys yhden ainoan tuomioistuimen toimivallasta jäsenvaltiossa on ratkaistu).

tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain 47 b §:n soveltamista, mikä voi johtaa tuomarikollegion kokoonpanon muuttamiseen. Kolmanneksi rikosoikeudellisista menettelyistä annetun lain 37 §:n mukaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi pyytää Sąd Najwyższya siirtämään asian käsiteltäväksi toisessa saman oikeusasteen tuomioistuimessa, jos lainkäytön etu sitä edellyttää.

89. Näiden näkemyserojen valossa on jälleen muistutettava, että asian kannalta merkityksellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen määritteleminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä. Unionin tuomioistuin on toistuvasti korostanut, ettei sen asiana ole ennakkoratkaisuasian yhteydessä ottaa kantaa kansallisten säännösten tulkintaan eikä ratkaista, onko kansallisen tuomioistuimen niistä esittämä tulkinta oikea, koska tällainen tulkinta kuuluu kansallisten tuomioistuinten yksinomaiseen toimivaltaan.[51] Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei siis ole ratkaista kansallisen lainsäädännön asianmukaista sisältöä ja tulkintaa koskevia kysymyksiä.

90. Toisaalta ja joka tapauksessa unionin tuomioistuin on vakiintuneesti tarkastellut tarpeellisuuden edellytystä *riippumatta* siitä, minkälaisia lakisääteisiä keinoja *kansallisessa oikeudessa* on käytettävissä kansallisen oikeuden ja unionin oikeuden mahdollisen yhteensopimattomuuden korjaamiseksi. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että ”unionin oikeuden luonteesta johtuvien vaatimusten kanssa ovat yhteensopimattomia kaikki sellaiset kansallisen oikeusjärjestyksen oikeussäännöt tai lainsäädännölliset, hallinnolliset taikka tuomioistuinten käytännöt, jotka heikentäisivät unionin oikeuden tehokkuutta estämällä sen, että unionin oikeuden soveltamiseen toimivaltainen tuomioistuin voi jo unionin oikeuden soveltamisajankohtana tehdä kaiken tarpeellisen sellaisten kansallisten säännösten syrjäyttämiseksi, jotka mahdollisesti estävät välittömästi sovellettavien unionin oikeussääntöjen täyden tehokkuuden”.[52]

91. Puolan hallituksen esittämät argumentit ovat yhteensovittamattomia unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa siltä osin kuin on kyse välittömästä oikeusvaikutuksesta ja ensisijaisuudesta. Jos kansallisten tuomioistuinten velvollisuus noudattaa unionin oikeutta rajoitettaisiin siihen, mikä kansallisen oikeuden mukaan on niille nimenomaisesti sallittua, niille ei jäisi montakaan unionin säännöstä, joista aloittaa. Jos ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on jokin unionin oikeuteen liittyvä ongelma, se on velvollinen tekemään kaikkensa (mahdollisen) yhteensopimattomuuden poistamiseksi, jotta tilanne voitaisiin saattaa mahdollisimman pian unionin oikeuden mukaiseksi. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi tässä tarkoituksessa tulkita kansallisia säännöksiä unionin oikeuden mukaisesti tai tapauksen mukaan jättää soveltamatta sellaista kansallista säännöstä, joka estää sitä varmistamasta, että unionin oikeutta noudatetaan.[53] Se, että jokin toinen tuomioistuin (tai kollegio) voisi, ainakin kansallisen lain kirjaimen mukaan, hypoteettisesti ratkaista ongelman jossain myöhemmässä vaiheessa, ei ole pätevä vastaväite, varsinkaan unionin oikeuden kannalta.

92. Tämä tarkoittaa, että se, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei Puolan hallituksen mukaan voi ryhtyä mihinkään erityisiin toimiin kansallisten oikeussääntöjen ja unionin oikeuden mahdollisen yhteensopimattomuuden korjaamiseksi, ei – vaikka tämä väite pitäisikin paikkansa, mikä nähdäkseni ei ole tilanne –, missään tapauksessa tarkoita sitä, että ennakkoratkaisupyyntö

51 Ks. äskettäin tuomio 3.7.2019, UniCredit Leasing (C-242/18, EU:C:2019:558, 46 ja 47 kohta) ja tuomio 25.11.2020, Sociálna poisťovňa (C-799/19, EU:C:2020:960, 44 ja 45 kohta).

52 Ks. esim. tuomio 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, 22 ja 23 kohta) ja tuomio 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, 56 ja 57 kohta).

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

on jätettävä tutkimatta. Kun ennakkoratkaisupyynnöillä pyritään selventämään velvollisuuksia ja valtuuksia, joita kansallisilla tuomioistuimilla on unionin oikeuden nojalla, siitä, ovatko kansalliset menettelysäännöt unionin oikeuden mukaisia, tulee silloin käsiteltävän asian keskeinen *asiakysymys*. Se ei ole mikään tutkittavaksi ottamista koskeva kysymys.

93. Vahvistus näille periaatteille saadaan jälleen tuomiosta A. K. ym. Siinä unionin tuomioistuin nimittäin totesi nimenomaisesti, että ”se, että – – kansallisissa säännöksissä määrätään pääasioissa olevien asioiden kaltaisten oikeusriitojen päättämisestä, ei lähtökohtaisesti – ja koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole antanut ratkaisua, jossa määrätään tällaisesta päättämisestä tai lausunnon antamisen raukeamisesta pääasioissa – voi johtaa siihen, että unionin tuomioistuin päättelee, ettei sen ole enää tarpeen lausua sen käsiteltäväksi saatetuista ennakkoratkaisukysymyksistä”.[54] Unionin tuomioistuin muistutti, että kansallisten tuomioistuinten oikeus esittää ennakkoratkaisupyyntöjä on mitä laajin, ja totesi, että ”kansallisella oikeussäännöllä ei siis voida estää kansallista tuomioistuinta tapauksen mukaan joko käyttämästä tätä oikeutta tai noudattamasta tätä velvollisuutta”.[55]

94. Neljänneksi sillä, että henkilöt, jotka ovat rikosoikeudellisen menettelyn kohteena ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, *eivät ole riitauttaneet* kansallisten oikeussääntöjen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa, ei vaikuta ennakkoratkaisupyynnön merkityksellisyyteen tai siihen, voidaanko se ottaa tutkittavaksi. On selvää, että se, etteivät pääsian asianosaiset ole ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa tuoneet esiin unionin oikeuteen liittyvää ongelmakohtaa, ei estä sitä, että kansallinen tuomioistuin voi saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. SEUT 267 artiklalla ei ole tarkoitus rajoittaa ennakkoratkaisukysymysten esittämistä ainoastaan niihin tapauksiin, joissa jonkin asianosaisen aloitteesta on tullut esille kysymys unionin oikeuden tulkinnasta tai pätevyydestä, vaan tämä artikla kattaa myös ne tapaukset, joissa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on itse tuonut esiin tällaisen kysymyksen.[56] Erityisen tärkeää tämä on silloin, kun herää vakavia epäilyjä siitä, onko asiaa käsittelevän tuomarikollegion kokoonpano asianmukainen.[57]

95. Käsiteltävät asiat eivät myöskään ole ”keinotekoisia”, eivätkä ne miltään osin muistuta tuomioiden Foglia v. Novello taustalla olleita asioita.[58] Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevat rikosoikeudelliset menettelyt ovat kiistatta todellisia riita-asioita. Mikään ei viittaa siihen, että asianosaiset olisivat keinotekoisesti järjestäneet nämä menettelyt saadakseen unionin tuomioistuimelta ohjeistusta tiettyjen unionin oikeussääntöjen tulkinnassa.[59]

96. Viidenneksi ja viimeiseksi vaikuttaa ainakin alustavasti arvioituna siltä, että käsiteltävissä asioissa ovat kaikki ne ainekset, joita SEU 19 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi vaaditaan.

54 Tuomio A. K. ym., 102 kohta.

55 Ibid., 103 kohta. Sama periaate on viimeksi vahvistettu 2.3.2021 annetussa tuomiossa A.B. ym. (Tuomarien nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153). Kyseisessä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin oli niin ikään tilanteessa, jossa sillä ei tosiasiallisesti ollut toimivaltaa ryhtyä *kansallisen lain nojalla* toimiin sen varmistamiseksi, että SEU 19 artiklan 1 kohtaa noudatetaan.

56 Ks. mm. tuomio 16.6.1981, Salonia (126/80, EU:C:1981:136, 5–7 kohta). Ks. viimeksi tuomio 1.2.2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, 30–33 kohta).

57 Ks. vastaavasti tuomio 26.3.2020, Uudelleenkäsittely Simpson v. neuvosto ja Uudelleenkäsittely HG v. komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/19 RX-II, EU:C:2020:232, 57 ja 58 kohta).

58 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 30.

59 Ks. esim. tuomio 5.7.2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, erityisesti 12 ja 26 kohta).

97. Ensinnäkin käsiteltävissä asioissa esiin tulleita kysymyksiä tuskin voidaan pitää pääasioiden sen enempää kuin yleisen kansallisen oikeusjärjestyksenkään kannalta merkityksettöminä tai toissijaisina. Koska kysymys tuomarikollegion asianmukaisesta kokoonpanosta ei liity pelkästään pääasioihin, vaan se perustuu yleisesti sovellettavaan kansalliseen lainsäädäntöön, unionin tuomioistuimelta tähän ennakkoratkaisukysymykseen saatavalla vastauksella on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia useissa muissakin asioissa.

98. Siltä osin kuin on kyse pääasioissa esiin tuodun ongelman luonteesta, unionin tuomioistuin totesi painokkaasti tuomiossa Simpson, että ”takeet, jotka koskevat oikeutta saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa, puolueettomassa ja etukäteen laillisesti perustetussa tuomioistuimessa, ja erityisesti takeet, jotka määrittävät tällaisen tuomioistuimen käsitteen ja sen kokoonpanon, ovat *oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden kulmakivi*. Tämä merkitsee sitä, että *jokaisella tuomioistuimella on velvollisuus tutkia*, onko se kokoonpanonsa puolesta tällainen tuomioistuin, jos tältä osin on vakavia epäilyjä. Tämä tarkistaminen on tarpeen sen luottamuksen kannalta, joka demokraattisen yhteiskunnan tuomioistuinten on herätettävä yksityisissä oikeussubjekteissa. Tämän tarkistaminen on vastaavasti olennainen menettelyvaatimus, jonka noudattaminen kuuluu oikeusjärjestyksen perusteisiin ja on *tutkittava viran puolesta*”.[60] Jos ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on perusteltuja epäilyjä kokoonpanonsa lainmukaisuudesta, se voi ja sen pitää ottaa tämä kysymys esiin ennen kuin se ryhtyy arvioimaan käsiteltävinään olevien asioiden asiakysymystä.

99. Sen perusteella, mitä voidaan päätellä käsiteltävien asioiden asiayhteydestä ja niistä lukuisista muista samaa jäsenvaltiota koskevista asioista, jotka on viime aikoina saatettu unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi, kyseisessä oikeusjärjestyksessä ei todennäköisesti ole käytettävissä riittäviä keinoja itse korjata ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esiin tuomaa mahdollista ongelmaa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen havaitsema ongelma ei ole vain yksittäinen, valitettava hairahdus muilta osin asianmukaisesti toimivassa järjestelmässä.

100. Vaikuttaa siis siltä, että ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella otettava tutkittavaksi. Tällä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee SEU 19 artiklan 1 kohdan – jota selvästikin sovelletaan käsiteltäviin asioihin – asianmukaista tulkintaa ratkaistakseen luonteeltaan menettelyllisen kysymyksen, jotta pääasiat voidaan käsitellä unionin oikeuden vaatimusten mukaisella tavalla.

101. Ennakkoratkaisukysymyksen väitettyä merkityksettömyyttä tai tarpeettomuutta koskevat väitteet eivät vakuuta, kun niitä tarkastellaan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön valossa. Unionin tuomioistuimen kansallisen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden ja ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen erityisessä asiayhteydessä antamat viimeaikaiset ratkaisut eivät muuta tätä päätelmää.

[60] Tuomio 26.3.2020, Uudelleenkäsittely Simpson v. neuvosto ja Uudelleenkäsittely HG v. komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/19 RX-II, EU:C:2020:232, 57 kohta). Kursivointi tässä.

ii) Viimeaikainen oikeuskäytäntö: tuomio Miasto Łowicz ja sen jälkeläiset

102. Tuomiossa Miasto Łowicz[61] unionin tuomioistuimelta tiedusteltiin, täyttikö Puolassa käyttöön otettu tuomareiden kurinpitomenettelyä koskeva uusi järjestelmä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetut tuomioistuinten riippumattomuuden edellytykset. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan tutkinut ennakkoratkaisukysymysten asiasisältöä, koska se katsoi, että ne oli jätettävä tutkimatta.

103. Tämän päätelmän tehdessään unionin tuomioistuin ensinnäkin korosti, että ennakkoratkaisun SEUT 267 artiklassa tarkoitetun tarpeellisuuden osoittamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan oikeusriidan ja niiden unionin oikeuden säännösten ja määräysten, joiden tulkintaa pyydetään, välillä on oltava sellainen *liittymä*, että ”tämä tulkinta on objektiivisesti tarpeen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa annettavaa ratkaisua varten”.[62] Tämän jälkeen unionin tuomioistuin mainitsi useita tilanteita, joissa ennakkoratkaisukysymykset täyttävät tämän edellytyksen. Unionin tuomioistuin esitti luokituksen erityyppisistä tilanteista, joissa ennakkoratkaisupyynnöllä on riittävä liittymä, jotta voidaan varmistaa, että se on merkityksellinen SEUT 267 artiklan soveltamisen kannalta. Tällainen liittymä on kyseessä silloin, kun i) oikeusriidalla on *asiakysymyksen* osalta liittymäkohta unionin oikeuteen;[63] ii) ennakkoratkaisukysymys koskee sellaisten *unionin oikeuden menettelysäännösten tulkintaa*, joita asiassa on sovellettava;[64] tai iii) unionin tuomioistuimen vastaus on omiaan antamaan ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle unionin oikeuden tulkinnan, jonka avulla se voi ratkaista *kansallisen oikeuden menettelyllisiä kysymyksiä* ennen kuin sen on mahdollista ratkaista asiakysymys.[65]

104. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin päätteli, ettei käsiteltävissä asioissa voitu osoittaa tällaista liittymää, koska ne eivät kuuluneet mihinkään edellä mainituista tapausluokista. Itse asiassa unionin tuomioistuin totesi, että annettiinpa kysymyksiin mikä vastaus hyvänsä, sillä ei olisi vaikutusta ennakkoratkaisua pyytäneissä tuomioistuimissa vireillä oleviin oikeudellisiin menettelyihin.

105. Mielestäni unionin tuomioistuimen tuomiossa Miasto Łowicz tekemät päätelmät eivät ole mitenkään yllättäviä.

106. Ensinnäkään en katso, että kyseisessä tuomiossa vahvistetaan minkäänlaisia rajoituksia tai poikkeuksia aikaisemmasta oikeuskäytännöstä johtuviin periaatteisiin. Mielestäni se näyttää suunnilleen heijastelevan kyseisen oikeuskäytännön tarkoitusta: tarvetta varmistaa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi *ottaa huomioon* unionin tuomioistuimelta saamansa vastaukset pääasian ratkaisussa. Niiden vaikutus pääasiaan voi koskea – kuten unionin tuomioistuin nimenomaisesti totesi – joko sen aineellisia tai sen menettelyllisiä seikkoja. Oli niin tai näin, tämän vaikutuksen täytyy kuitenkin olla konkreettinen ja ennakoitavissa, eikä se voi olla hypoteettinen, teoreettinen tai pelkästään spekulatiivinen.

107. Toiseksi vakiintuneesta oikeuskäytännöstä johtuvien periaatteiden soveltaminen tuomiossa Miasto Łowicz kyseessä olleisiin konkreettisiin tilanteisiin vaikuttaa sekin perustellulta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävinä olleiden pääasioiden tosiseikat ja

61 Tuomio Miasto Łowicz.

62 Ibid., 48 kohta.

63 Ibid., 49 kohta, jossa on viittaus 27.2.2018 annettuun tuomioon Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

64 Ibid., 50 kohta, jossa on viittaus 17.2.2011 annettuun tuomioon Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, 41 ja 42 kohta).

65 Ibid., 51 kohta, jossa on viittaus tuomioon A. K. ym.

kyseisen tuomioistuimen esittämät melko yleisluonteiset kysymykset eivät olleet yhteydessä toisiinsa.[66] Oli epäselvää – osittain myös ennakkoratkaisupyyntöihin sisältyneiden yksityiskohtien vähäisyyden vuoksi[67] –, miten unionin tuomioistuimen Puolassa käyttöön otetun tuomarien kurinpitomenettelyä koskevan uuden järjestelmän yhteensopivuudesta tekemät päätelmät olisivat voineet konkreettisesti vaikuttaa pääasioihin menettelyllisesti tai aineellisesti. Pääasiat koskivat eri kysymyksiä.[68]

108. Kolmanneksi, toisin kuin eräät oikeusoppineet,[69] en katso, että tällaisella vaatimuksella siitä, että annettavalla ratkaisulla on ainakin lähtökohtaisesti suoraan merkitystä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pääasioissa antaman ratkaisun kannalta, poiketaan unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä. Epäilen, että ongelma on osittain seurausta optisesta harhasta. Ennen kuin unionin tuomioistuin aikanaan vahvisti, että kyseessä on suoraan SEU 19 artiklan 1 kohdasta johtuva erillinen velvoite, sen oli, jotta se olisi ollut toimivaltainen käsittelemään asian, varmistettava, että asia kuului unionin oikeuden soveltamisalaan sanan perinteisessä merkityksessä. Tämä vaatimus asetti automaattisesti rajoituksia sille, minkälaisia kysymyksiä unionin tuomioistuimelle voitiin esittää, koska niiden esittämiseen vaadittiin jokin havaittavissa oleva liittymä unionin oikeuden säännökseen tai määräykseen tai ainakin laajempi ristiriita jonkin unionin oikeuden mukaisen vapauden tai periaatteen kanssa.[70] Koska merkityksellisyyttä ja tarpeellisuutta koskevaa kysymystä oli arvioitava tätä (jo luonnostaan tiukempaa) edellytystä vasten, se ei tullut usein esiin tai se vaikutti liian hankalalta.

109. Sitä vastoin sen jälkeen, kun SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa ei enää rajoitettu vaatimukseen siitä, että pääasian on kuuluttava unionin oikeuden soveltamisalaan sanan perinteisessä merkityksessä, toinen (tiukempi, aineellinen) edellytys tosiasiallisesti poistui käytöstä. Nyt näkyvissä on enää ensimmäinen tarpeellisuuden ja merkityksellisyyden edellytys, joka on oikeastaan aina ollut olemassa, vaikkei kukaan ole kiinnittänyt siihen juuri huomiota, ja tähän on aivan ymmärrettävä syy: huomio kiinnittyy vaistomaisesti tiukempiin eikä lievempiin edellytyksiin. Nyt, kun se on käytännössä ainoa edellytys, se saatetaan kuitenkin mieltää uudeksi ja entistä ankarammaksi rajoitukseksi yksinkertaisesti siksi, että vain se on enää jäljellä.

110. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Miasto Łowicz noudattamaa lähestymistapaa on myöhemmin sovellettu määräyksessä Prokuratura Rejonowa w Słubicach,[71] joka koski kansallisia menettelyjä ja kysymyksiä, jotka olivat melko samankaltaisia kuin ne, joista oli kyse tuomiossa Miasto Łowicz. Sitä vastoin määräyksessä Mahler[72] ja tuomiossa Land Hessen[73] tarkastellut tutkittavaksi ottamista tai toimivaltaisuutta koskevat kysymykset olivat jossain määrin erilaisia kuin siinä.

66 Ks. laajemmin ratkaisuehdotukseni Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747, 33 ja 34 kohta).

67 Julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (Tuomareiden kurinpitojärjestelmä) (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2019:775, 115–126 kohta).

68 Tuomio Miasto Łowicz, 45–53 kohta.

69 Ks. esim. 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*, nide 57, nro 6, 2020, s. 1843–1866.

70 Ks. tästä tarkemmin ratkaisuehdotukseni TÜV Rheinland LGA Products ja Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:77), jossa käsitellään unionin oikeuden soveltamisalaa perinteisemmissä, vapaata liikkuvuutta koskevissa asioissa, ja ratkaisuehdotukseni Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650), jossa käsitellään perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua unionin oikeuden soveltamisalaa.

71 Määräys 2.7.2020 (C-623/18, EU:C:2020:523).

72 Määräys 3.9.2020 (C-256/19, EU:C:2020:684).

73 Tuomio 9.7.2020 (C-272/19, EU:C:2020:535).

111. Määräyksessä Maler kyseessä ollut ennakkoratkaisupyyntö esitettiin (yhden tuomarin kokoonpanossa toimineen) ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka kuului Verwaltungsgericht Wieniin (Wienin hallintotuomioistuin, Itävalta), ja viimeksi mainitun presidentin välillä ilmenneiden näkemyserojen vuoksi. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoi, että erään asian jakaminen Verwaltungsgericht Wienin sisäisten asioiden jakamista koskevien sääntöjen perusteella oli vastoin Bundes-Verfassungsgesetzin (Itävallan liittovaltion perustuslaki) 83 §:ää, jossa muun muassa säädetään, että kenenkään oikeutta käsittelyyn lain mukaan määräytyvässä tuomioistuimessa ei voida evätä. Koska kyseisen asian jakamisella väitetysti loukattiin lain perusteella määräytyvää tuomaria koskevaa periaatetta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös epäili, voitiinko sitä itseään pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa, SEU 19 artiklan 1 kohdassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettujen vaatimusten perusteella ”riittävän riippumattomana” käsittelemään asiaa.

112. Tuomiota Miasto Łowicz soveltaen unionin tuomioistuin totesi, että ennakkoratkaisupyyntö oli jätettävä kokonaisuudessaan tutkimatta, ja korosti, ettei asialla ollut asiakysymyksen osalta liittymäkohtaa SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan ja että unionin tuomioistuimen vastaus ei ollut omiaan antamaan ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomarille unionin oikeuden tulkintaa, jonka avulla hän voisi ratkaista käsiteltävänään olevat kysymykset.[74]

113. Tässä yhteydessä on kenties syytä mainita kaksi muutakin seikkaa. Ensinnäkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esiin tuoma kysymys oli jokseenkin tekninen ja liittyi alaan, jolla oli ajateltavissa useita eri menettelytapoja. Tuskin nimittäin kukaan väittäisi, että unionin lainsäädännön mukaan on olemassa vain yksi konkreettinen tapa jakaa asiat tuomioistuimessa sen varmistamiseksi, että oikeutta lain perusteella määräytyvään tuomariin tai laajemmin oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin noudatetaan. Toiseksi, ja mikä on ehkä vieläkin tärkeämpää, ennakkoratkaisupyynnössä ei tuotu esiin mitään sellaisia seikkoja, jotka yksinään tai yhdessä olisivat kyseenalaistaneet kyseisten lainkäyttöelinten riippumattomuuden ja puolueettomuuden tai oikeussuojakeinojen järjestelmän yleisen vakauden. Kyseisessä asiassa unionin tuomioistuimen tietoon ei ollut saatettu etenkään mitään rakenteellisia, systemaattisia tai muutoin oikeusvaltioon liittyviä ongelmia. Asian tosiseikat päinvastoin osoittivat, että kansallisessa järjestelmässä oli tosiasiallisesti käytettävissä joitakin keinoja, joilla väitetty lain rikkominen, jos sellainen oli tapahtunut, olisi mahdollisesti voitu korjata. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin oli itse asiassa jopa käyttänyt näitä keinoja mutta ei vaikuttanut tyytyväiseltä niiden tuottamaan lopputulokseen.[75]

114. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisupyynnön jättämistä tutkimatta asiakysymyksen osalta voitiin pitää sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisena, jonka mukaan tilanteessa, jossa mikään ei viittaa päinvastaiseen, unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole olettaa, että kansallisia säännöksiä, joilla varmistetaan tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus, sovellettaisiin kansallisessa oikeusjärjestyksessä vahvistettujen periaatteiden ja oikeusvaltioperiaatteen vastaisesti.[76] Kyseisessä asiassa ei siis havaittu mitään mahdollisesti SEU 19 artiklan 1 kohdasta johtuvaa vakavaa ongelmaa, joka viittaisi siihen, että kyseinen kansallinen oikeusjärjestys ei kyennyt ”itse korjaamaan itseään”.

74 Määräys Maler, 46–48 kohta.

75 Ibid., ks. 7–27 ja erityisesti 16 kohta.

76 Ks. jo tuomio 4.2.1999, Köllensperger ja Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52, 24 kohta).

115. Tuomiossa Land Hessen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin oli esittänyt unionin tuomioistuimelle kysymyksen, joka koski sen omaa asemaa SEUT 267 artiklassa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, tarkoitettuna tuomioistuimena. Unionin tuomioistuin huomautti, että tällä kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin todellisuudessa pyysi unionin tuomioistuinta ratkaisemaan, voitiinko sen itsensä esittämä ennakkoratkaisupyyntö ottaa tutkittavaksi. Koska se, että kyse on SEUT 267 artiklassa tarkoitetusta ”tuomioistuimesta”, on edellytys ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamiselle, sitä voitiin siten pitää ennakkoedellytyksenä sille, että unionin tuomioistuin voi tulkita kansallisen tuomioistuimen esittämässä toisessa kysymyksessä tarkoitettua unionin oikeuden säännöstä.

116. Unionin tuomioistuin tarkasteli perusteellisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisestä esittämiä epäilyksiä ja totesi, että kyseinen elin täytti SEUT 267 artiklan vaatimukset.[77] Unionin tuomioistuin kuitenkin katsoi tutkittavaksi ottamista käsittelevän jakson lopuksi, ettei ”tällä päätelmällä ole vaikutusta toisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamista koskevaan arviointiin ja että toinen ennakkoratkaisukysymys on jätettävä sellaisenaan tutkimatta. Koska tällä itse SEUT 267 artiklan tulkintaa koskevalla kysymyksellä ei ole merkitystä pääasiassa annettavan ratkaisun kannalta, tulkinta, jota mainitulla kysymyksellä on pyydetty, ei ole objektiivisesti tarpeen kansallisessa tuomioistuimessa tehtävää ratkaisua varten”.[78]

117. Unionin tuomioistuimen tuomiossaan noudattama lähestymistapa ja tiettyjen tuomion kohtien sanamuoto saattavat ensi näkemältä vaikuttaa hämmentäviltä. Lähemmän tarkastelun jälkeen ne voidaan kuitenkin ymmärtää seuraavalla tavalla.

118. Unionin tuomioistuin tarkoitti yksinkertaisesti sanoa, että jos esiin nousee SEUT 267 artiklassa tarkoitettuja tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevia kysymyksiä, nämä kysymykset koskevat ymmärrettävästikin ennakkoratkaisupyynnön *tutkittavaksi ottamista* eivätkä sen asiakysymystä. Jos herää epäilyksiä siitä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin (koska se ei väitetysti ole riittävän riippumaton, kuten tuomiossa Land Hessen, tai muusta syystä), tätä ongelmaa on pidettävä menettelyssä esikysymyksenä riippumatta siitä, esitetäänkö se unionin tuomioistuimelle tutkittavaksi ottamista koskevana oikeudenkäyntiväitteenä vaiko erillisenä ennakkoratkaisukysymyksenä.[79]

119. Pitää paikkansa, että unionin tuomioistuimen kanta tähän kysymykseen ei vuosien kuluessa ole pysynyt täysin yhtenäisenä. Ennakkoratkaisupyynnön esittävän elimen oikeudellista luonnetta on nimittäin arvioitu sekä unionin tuomioistuimen toimivallan[80] että ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen[81] kannalta. Toisin kuin tuomiossa Land Hessen, unionin tuomioistuin on joissakin tapauksissa vastannut ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka koskevat SEUT 267 artiklassa tarkoitettua tuomioistuimen käsitettä ja sitä, voidaanko ennakkoratkaisupyynnön esittänyttä elintä pitää tuomioistuimena.[82]

77 Tuomio Land Hessen, 42–61 kohta.

78 Tuomio Land Hessen, 62 kohta.

79 Ks. 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, s. 823–841.

80 Ks. mm. tuomio 6.10.2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, 16–31 kohta).

81 Ks. mm. tuomio 21.1.2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, 51–80 kohta).

82 Ks. mm. tuomio 27.4.1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, 21–24 kohta), tuomio 4.6.2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, 10–19 kohta) ja tuomio 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, 54–63 kohta).

120. Mielestäni vuosien mittaan kertyneen oikeuskäytännön vaihtelevuutta ei tulisi kuitenkaan painottaa liikaa, sillä se on väistämätöntä, koska ratkaisut ovat todennäköisesti luonnostaan hyvin tapauskohtaisia. Vaikka tällainen tilanne on tietenkin teoreettiselta kannalta hieman epätyydyttävä, en katso, että siitä aiheutuu erityisiä ongelmia. Sikäli kuin unionin tuomioistuin tarkastaa, käyttääkö ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen elin tuomiovaltaa, sillä, tekeekö se sen toimivaltaisuutensa, tutkittavaksi ottamisen edellytysten vai (mahdollisesti) asiakysymyksen arvioinnin yhteydessä, on käytännössä hyvin vähän merkitystä. Kansallinen tuomioistuin saa pyytämänsä selvennykset, ja jos unionin tuomioistuin havaitsee ongelmia, ennakkoratkaisupyyntö jätetään tutkimatta menettelyllisistä syistä ja asiakysymys jätetään ratkaisematta. [83]

121. Näin ollen en katso, että unionin tuomioistuimen tuomio Land Hessen merkitsee poikkeamista edellä esitetystä oikeuskäytännöstä. Käsiteltävät asiat voidaan joka tapauksessa helposti erottaa tuomiossa Miasto Łowicz, määräyksessä Maler ja tuomiossa Land Hessen tarkastelluista asioista, mitä käsittelen seuraavaksi.

iii) Käsiteltävät asiat ovat erilaisia kuin edellä mainitut asiat

122. Ensinnäkin ja toisin kuin tuomiossa Miasto Łowicz kyseessä olleessa tilanteessa, unionin tuomioistuimen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen antama vastaus voidaan hyvinkin ottaa huomioon, koska se koskee pääasiat ratkaisevan tuomarikollegion asianmukaista kokoonpanoa. Tältä kannalta ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen merkityksellisyys liittyy tarpeeseen ratkaista tietty konkreettinen ja todellinen ongelma, joka vaikuttaa suoraan ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevaan menettelyyn. Tältä osin tuomarikollegion puheenjohtajalla on mahdollisuus menetellä useilla eri tavoilla korjatakseen tilanteen, jossa vaatimukset eivät täyty.

123. Tuomiossa Miasto Łowicz esitetyn luokituksen perusteella katson, että käsiteltävät asiat kuuluvat selvästi sen *kolmanteen luokkaan*: ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta vastausta, jonka avulla se voi ratkaista kansallisen oikeuden menettelyllisen kysymyksen ennen kuin sen on mahdollista ratkaista käsiteltäväkseen saatettujen asioiden asiakysymys.

124. Mielestäni käsiteltävät asiat kuuluvat samanaikaisesti myös sen *toiseen luokkaan*: ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tukeutuu direktiivin 2016/343 säännöksiin eli menettelyllisiä sääntöjä sisältävään unionin lainsäädäntöön, jota voidaan nähdäkseni soveltaa pääasioihin sekä ratione personae että ratione materiae. [84]

125. Kun vielä otetaan huomioon tiettyjen pääasioista päättäviin tuomarikollegioihin kuuluvien tuomarien väitetyt yhteydet oikeusministeriin, joka toimii samanaikaisesti valtakunnansyyttäjänä, on selvää, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin saattaa pohtia, ovatko riidanalaiset kansalliset toimenpiteet yhteensopivia direktiivin 2016/343 säännösten kanssa. Kyseisen direktiivin 3 artiklassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että epäiltyä tai syytettyä kohdellaan syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen”. Tältä osin on huomautettava, että syyttömyysolettamasta määrätään perusoikeuskirjan 48 artiklassa, joka vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2

83 Ks. myös julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Gullotta ja Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, 15 ja 25 kohta).

84 Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 69–71 kohdassa todetaan.

ja 3 kappaletta, kuten perusoikeuskirjan selityksistä ilmenee.[85] Direktiivin 2016/343 6 artiklassa, joka heijastaa direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappaletta, säädetään olennaisin osin, että todistustaakka epäillyn tai syytetyn syyllisyydestä on syyttäjällä ja että epäselvyys syyllisyydestä on luettava epäillyn tai syytetyn eduksi.

126. Se, ovatko direktiivin 2016/343 säännökset *tosiasiallisesti esteenä* käsiteltävissä asioissa kyseessä olevien kaltaisille kansallisille toimenpiteille, on siten ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen *asiakysymykseen* eikä sen tutkittavaksi ottamiseen liittyvä kysymys.

127. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esiin tuoma ongelma koskee, toisin kuin määräyksessä Maler, tiettyjen kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuutta unionin primaarioikeuden ja johdetun oikeuden sääntöjen kanssa. Käsiteltävät asiat eivät siis ole pelkkä (himmeä) peilikuva jostakin sellaisesta, joka on pohjimmiltaan kansallisen oikeusjärjestyksen sisäinen ongelma. Lisäksi pääasiat koskevat yhtä tuomioistuinten puolueettomuuden olennaisista osista eivätkä ainoastaan teknistä kysymystä, johon unionin oikeudessa ei ole mitään yhtenäistä lähestymistapaa. Nämä mahdolliset ongelmat ovat myös prima facie jokseenkin vakavia, ja niillä on todennäköisesti merkittäviä systemaattisia vaikutuksia. Lopuksi, käsiteltävissä asioissa on pyydetty ennakkoratkaisua sellaisessa erityisessä oikeudellisessa asiayhteydessä, jossa oikeusjärjestyksen itsekorjautuvuus on kaikkea muuta kuin ilmeinen.

128. Kolmanneksi tuomiossa Land Hessen unionin tuomioistuin antoi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyytämät selvennykset. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen taustalla olleet eksistentiaaliset (”Olenko tuomioistuin?”) ja metafyysiset pohdinnat (”Käytän SEUT 267 artiklassa tarkoitettua menettelyä selvittääkseni, voinko käyttää kyseistä menettelyä.”) eivät estäneet unionin tuomioistuinta tutkimasta esiin tuotuja kysymyksiä. Unionin tuomioistuimen kyseisen tuomion 62 kohdassa esittämällä ylimääräisellä toteamuksella on yleisesti ottaen pedagoginen tarkoitus. Jos unionin tuomioistuin käsiteltävissä asioissa toteaisi, että pyynnöt on jätettävä kokonaisuudessaan tutkimatta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin jäisi vaille minkäänlaista ohjeistusta niissä esiin tuotuihin kysymyksiin.

129. Unionin tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö ei siis suinkaan kumoa ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisesta tekemääni päätelmää vaan itse asiassa osoittaa, miksi vastauksen saaminen tähän kysymykseen on tarpeen, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi ratkaista käsiteltävinään olevat asiat.

B SEU 19 artiklan 1 kohdan luonne ja rajoitukset

130. Tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä jaksossa koetin selittää, miksi päädyin unionin tuomioistuimen toimivaltaisuutta ja ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottamista koskevaa unionin tuomioistuimen perinteistä oikeuskäytäntöä soveltamalla siihen, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys on otettava tutkittavaksi. Pyrin myös systematisoimaan unionin tuomioistuimen viimeaikaisempaa oikeuskäytäntöä ja osoittamaan, miksi se ei tosiasiallisesti ole muuttanut mitenkään tätä perinteisesti avointa lähestymistapaa.

131. Tässä vaiheessa on kuitenkin siirryttävä tarkastelemaan (uutta) ”virtahepoa olohuoneessa”: SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa. On nimittäin turha yrittää peittää sitä, että tyytymättömyys, jota tutkittavaksi ottamisen edellytysten arviointi käsiteltävissä asioissa ja kenties tietyissä muissakin unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi äskettäin saatetuissa tai siellä

[85] Ks. esim. tuomio 25.2.2021, Dalli v. komissio (C-615/19 P, EU:C:2021:133, 223 kohta).

vireillä olevissa asioissa on herättänyt, aiheutuu jossain määrin unionin tuomioistuimen ”suurpiirteisestä” suhtautumistavasta SEU 19 artiklan 1 kohdan tulkintaan. Sen jälkeen, kun aineelliset rajoitukset eli unionin tuomioistuimen toimivaltaisuuden edellytyksenä ollut kuuluminen unionin oikeuden ”soveltamisalaan” olivat SEU 19 artiklan 1 kohdan osalta poistuneet käytöstä, heräsi luonnollisestikin huoli SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mahdollisesti liian laajasta soveltamisesta.[86] Ennemmin tai myöhemmin saattaa jopa tulla houkutus ottaa nämä rajoitukset uudelleen käyttöön tutkittavaksi ottamisen osalta.[87]

132. Tuomiossa Associação Sindical dos Juízes Portugueses omaksuttu lähestymistapa on kieltämättä varsin kauaskantoinen: SEU 19 artiklan 1 kohdan soveltamisala on laaja sekä ratione materiae (sillä se kattaa kaikki unionin oikeuteen kuuluvat alat riippumatta siitä, soveltavatko jäsenvaltiot kyseisessä yksittäistapauksessa unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla), että ratione iudicis (sillä se kattaa kaikki kansalliset elimet, jotka voivat antaa tuomioistuimena ratkaisuja unionin oikeuden soveltamista ja tulkintaa koskevissa asioissa). Kuten ratkaisuehdotuksessani AFJR totesin, on todellakin vaikea löytää kansallista tuomioistuinta, joka ei lähtökohtaisesti koskaan joutuisi lausumaan unionin oikeuteen kuuluvista asioista.[88]

133. Tällä perusteella voitaisiin väittää, että SEU 19 artiklan 1 kohdan laajan soveltamisalan vuoksi on perusteltua omaksua rajoittavampi lähestymistapa sellaisten asioiden *tutkittavaksi ottamiseen*, joissa tuodaan esiin kyseistä määräystä koskevia kysymyksiä. Tässä tilanteessa tutkittavaksi ottamisen edellytykset toimisivat ikään kuin patona, joka estää unionin tuomioistuinta hukkumasta lukemattomiin ennakkoratkaisupyyntöihin monista eri kysymyksistä, jotka kansallisten tuomioistuinten mielissä näyttäytyvät ongelmallisina kansallisen oikeuslaitoksen riippumattomuuden kannalta.

134. Tässä jaksossa selitän, miksi en voi yhtyä tähän näkemykseen. Olen nimittäin vakuuttunut siitä, että unionin tuomioistuimen lähestymistapa tähän kysymykseen on – kun se rajataan ja kun sitä sovelletaan asianmukaisesti – oikea. Tämän vuoksi on tarpeen täsmentää SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan todellinen luonne: se on yksinkertaisesti poikkeustapauksissa käytettävä poikkeuksellinen oikeuskeino. Tutkittavaksi ottamisen kynnys on siten matala, ja sellaisena sen olisi myös pysyttävä, kun taas aineellinen rikkomiskynnys on suhteellisen korkea (1). Näin SEU 19 artiklan 1 kohta täydentää kahta muuta perussopimusten keskeistä määräystä, jotka niin ikään heijastavat tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta, eli perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja SEUT 267 artiklaa (2), mutta voi lopulta ulottua niitä pidemmälle.

a) SEU 19 artiklan 1 kohdan luonne ja ulottuvuus

135. Heti aluksi on korostettava, että unionin tuomioistuimen tästä määräyksestä tekemä tulkinta perustuu SEU 19 artiklan 1 kohdan sanamuotoon, jonka mukaan jäsenvaltiot ”säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi *unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla*”. Kyseisessä määräyksessä asetettu velvoite on laaja ja varaukseton. Se määräytyy ala- eikä tapauskohtaisesti.

86 Kuten jo esitin ratkaisuehdotuksessani AFJR, 212 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

87 Tuona ajankohtana edellä mainitsemassani oikeuskirjallisuudessa esitetyt varoitukset saattoivat todellakin olla paikallaan – ks. edellä 108 ja 109 kohta ja alaviite 69.

88 Ks. ratkaisuehdotukseni AFJR, 207 kohta.

136. Voidaan tuskin kiistää myöskään sitä, että oikeuslaitoksen riippumattomuuden vähimmäistakeet on turvattava lähtökohtaisesti kaikissa tuomioistuimissa ja kaikessa niiden toiminnassa. Olisi absurdia väittää, että oikeuslaitoksen järjestämistä koskeva kansallinen sääntö on ongelmaton täysin valtionsisäisissä tapauksissa, kun siitä voi aiheutua ongelmia joka kerta, kun jokin unionin oikeuden säännös tai periaate tulee sovellettavaksi. Riippuvuudessa (ja riippumattomuudessa) on kyse otteeseen saamisesta, painostuksesta ja vaikutusvallan käytöstä. Riippumattomuus on rakenteellista. Se on turvattava poikittaisesti. Henkilö, jolla on vaikutus- tai jopa määräysvaltaa tuomariin tai tuomioistuimeen, voi tietysti yksittäistapauksessa päättää olla käyttämättä vaikutusvaltaansa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kyseinen tuomari on yleisesti ottaen ”riippumaton”.[89] Siksi ei yksinkertaisesti ole olemassa sellaista ”tuomioistuinten riippumattomuutta unionin oikeuden soveltamisalalla”, joka olisi eri asia kuin ”tuomioistuinten riippumattomuus täysin valtionsisäisissä tilanteissa”.[90] Tuomioistuinten riippumattomuus ei voi olla osapäivätoimista.[91]

137. Lisäksi menettelyn alkuvaiheessa on usein mahdotonta ennakoida, tuleeko jokin unionin oikeussääntö tai periaate sovellettavaksi jonkin tietyn menettelyn kuluessa vai ei. Monet tuomioistuinratkaisut voivat sitä paitsi jossain vaiheessa antamisensa jälkeen syystä tai toisesta tulla unionin lainkäytön piiriin. Tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen saatikka jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus tuskin toimisivat, jos kansallisten viranomaisten edellytettäisiin joka kerta tarkistavan, oliko toisen jäsenvaltion tuomioistuin ”riittävän riippumaton” käsitellessään (alun perin) täysin valtionsisäistä asiaa, joka myöhemmin (vertauskuvallisesti ilmaistuna) ylitti valtioiden rajat tuottaakseen tiettyjä oikeusvaikutuksia toisessa jäsenvaltiossa.

138. Tämä ongelma ei kuitenkaan rajoitu ainoastaan jäsenvaltioiden välisen yhteistyön horisontaaliseen puoleen.[92] Euroopan unionin kaltaisessa järjestelmässä, jossa lainsäädäntö on yhdentymisen pääasiallinen moottori, on erittäin tärkeää, että (sekä keskustasolla että kansallisella tasolla) on olemassa riippumaton tuomioistuinlaitos, joka pystyy takaamaan tämän lainsäädännön asianmukaisen soveltamisen. Ilman riippumatonta tuomioistuinlaitosta ei yksinkertaisesti ole enää mitään aitoa oikeusjärjestelmää. Ellei lakia ole, yhdentyminen tuskin etenee. Toiveet ”yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton” luomisesta romahtavat vääjäämättä, jos Euroopan tuomioistuinkentälle alkaa ilmaantua oikeudellisia mustia aukkoja.

139. Edellä esitetyistä syistä on olennaisen tärkeää, että Euroopan oikeuslaitoksessa edellytetään ehdottomasti, että tuomioistuinten riippumattomuuden ja puolueettomuuden vähimmäistakeet toteutuvat niiden kaikkien jäsenten osalta *riippumatta* siitä, sovelletaanko tietyn tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa tosiasiallisesti unionin oikeutta.

[89] Kiehtovaa tässä on se, että joissakin entisissä kommunistivaltioissa tuomioistuinten ”alakohtaisesta riippumattomuudesta” esitettiin vuoden 1989 jälkeen hyvin samantapaisia näkemyksiä, joilla oikeuslaitokset pyrkivät puolustelemaan toimintaansa ja turvaamaan sen jatkuvuuden ja joissa annettiin ymmärtää, että joillakin aloilla (kuten ”siviilioikeuden alalla, joka on irrallaan politiikasta”) tuomarit olivat tosiasiallisesti (jo) riippumattomia pitkälti siitä syystä, että kyseisillä aloilla ei (enää) esiintynyt yrityksiä vaikuttaa yksittäisten oikeustapausten lopputulokseen. Ks. esim. Markovits, I., *Justice in Lüritz: Experiencing Socialist Law in East Germany*, Princeton University Press, 2010, jossa on erinomaisen selkeä englanninkielinen kuvaus siitä, miten kyseinen järjestelmä todellisuudessa toimi (ja miten vääristynyt tämä logiikka oli oikeuslaitoksen todellisen riippumattomuuden kannalta).

[90] Ks. tästä myös ratkaisuehdotukseni Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, 54 ja 55 kohta).

[91] Eikä oikeusalakohtaista: vain ne, joilla ei ole mitään käsitystä tai historiallista muistikuvaa siitä, miten vallanpitäjien otteeseen joutunut tuomioistuinjärjestelmä toimii (tai miten se oikeastaan ei toimi), voivat elätellä sellaista harhakuvitelmaa, että vaikka ”poliittisissa tapauksissa” voisikin ilmetä ongelmia, ”unionin oikeuden teknisempien alojen”, kuten alv- tai ympäristöalan lainsäädäntöä sovellettaisiin edelleen asianmukaisesti.

[92] Ks. tässä yhteydessä erityisesti tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) ja tuomio 17.12.2020, Openbaar Ministerie (Pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen riippumattomuus) (C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

140. Kaikki nämä rakenteelliset argumentit siitä, *miksi* näin on, kertovat hyvin vähän siitä, *miten* tähän päästään. Ensinnäkin, onko SEU 19 artiklan 1 kohdan soveltamisala *rajaton* niin, että siihen sisältyvät kaikki mahdolliset jäsenvaltioiden oikeuslaitosten järjestämiseen, menettelyihin ja käytäntöihin liittyvät ongelmat? Toisin sanoen, onko SEU 19 artiklan 1 kohta ikään kuin voimakas elektronimikroskooppi, joka kykenee havaitsemaan pienimmätkin hiukkaset, jotka voivat (tai eivät voi) vaikuttaa haitallisesti kansallisen tuomioistuinlaitoksen ”terveydentilaan”?

141. Tähän on mielestäni vastattava kieltävästi. SEU 19 artiklan 1 kohdan *aineellinen* soveltamisala ei vielä määrää sen *rikkomiskynnystä*. Edellinen on *ala*, jolla sovelletaan unionin oikeudessa vahvistettuja periaatteita: tähän alaan kuuluvia kansallisia toimenpiteitä voidaan siten arvioida siltä kannalta, ovatko ne yhteensopivia kyseisten periaatteiden kanssa. Jälkimmäinen on tämän yhteensopivuuden arvioinnissa käytettävä *peruste*.

142. Tämä toteamus vaatii tiettyjä täsmennyksiä.

143. Ensinnäkin, mikä tarkkaan ottaen on se *arviointiperuste*, jolla ratkaistaan, onko SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa mahdollisesti rikottu? SEU 19 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille tietty velvollisuus ja määritetään, milloin tätä velvollisuutta ei ole noudatettu. Jäsenvaltiot rikkovat kyseistä määräystä vain, jos ne eivät ”säädä tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi”.

144. Olen siten samaa mieltä julkisasiamies Tanchevin kanssa siitä, että SEU 19 artiklan 1 kohta on määräys, joka koskee lähinnä kansallisten oikeusjärjestelmien rakenteellisia ja systemaattisia epäkohtia.[93] Nämä epäkohdat voivat, riippumatta siitä, perustuvatko ne kansallisen lainsäätäjän vai täytäntöönpanovallan toimenpiteisiin vaiko oikeuskäytäntöön, kyseenalaistaa jäsenvaltion kyvyn turvata yksityisten tehokas oikeussuoja. Toisin sanoen SEU 19 artiklan 1 kohdan kannalta on merkityksellistä se, vastaako jäsenvaltion tuomioistuinjärjestelmä oikeusvaltioperiaatetta, joka on yksi SEU 2 artiklassakin luetelluista unionin perusarvoista.

145. Tätä näkemystä unionin tuomioistuin ei uskoakseni ole nimenomaisesti hyväksynyt muttei myöskään hylännyt. Se ei nimittäin ole toistaiseksi tarkastellut tätä kysymystä, koska sen käsiteltäväksi saatetuissa asioissa ei ole ollut tarpeen ratkaista sitä.

146. Toiseksi, jos näin on, tutkittavaksi ottamisen kynnys suhteessa SEU 19 artiklan 1 kohtaan ei ole, eikä sen pidäkään olla, tavallista korkeampi. Tältä osin perinteinen oikeuskäytäntö ja lähestymistapa tutkittavaksi ottamiseen, sellaisina kuin ne esitettiin yksityiskohtaisesti tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä jaksossa, ovat riittäviä. SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohdassa on nimittäin jo sisäänrakennettuna melko korkea *aineellinen* rikkomiskynnys.

147. SEU 19 artiklan 1 kohtaan sisältyy poikkeustapauksissa käytettävä poikkeuksellinen oikeuskeino. Sitä ei ole tarkoitus soveltaa kaikkiin mahdollisiin ongelmiin, joita kansallisen tuomioistuinlaitoksen suhteen voi ilmetä, vaan ainoastaan vakaviin ja/tai systemaattisiin ongelmiin, joiden korjaamiseen sisäisessä oikeusjärjestyksessä ei todennäköisesti ole riittävästi keinoja.

[93] Ks. erityisesti julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18, EU:C:2019:529, 115 kohta) ratkaisuehdotus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (Tuomareiden kurinpitojärjestelmä) (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2019:775, 125 kohta).

148. *Vakavuudella ja systemaattisuudella* en suinkaan tarkoita sitä, että jotta ongelma merkitsisi kyseisen määräyksen rikkomista, sen on välttämättä tultava esiin merkittävässä määrässä oikeustapauksia tai vaikutettava laajalti kansalliseen tuomioistuinjärjestelmään. Ratkaisevaa on pikemminkin se, onko unionin tuomioistuimen tietoon saatettu (yksittäinen tai toistuva) ongelma omiaan vaarantamaan kansallisen tuomioistuinjärjestelmän moitteettoman toiminnan ja siten heikentämään kyseisen jäsenvaltion kykyä tarjota yksityisille riittäviä oikeussuojakeinoja.

149. Tältä kannalta tarkasteltuna kansallisissa tuomioistuinjärjestelmissä on monia tilanteita, joissa voi ilmetä yksittäisiä tai jopa toistuvia ja siten rakenteellisia virheitä, jotka eivät silti ylitä SEU 19 artiklan 1 kohdan rikkomiskynnystä. Esimerkkejä on monia: tuomarien palkkojen virheellinen indeksointi jonakin tiettynä vuonna, vuoden lopussa maksettavan palkanlisän epääminen, asian jakaminen väärälle jaostolle tai väärälle esittelevälle tuomarille, pätevimmän henkilön jättäminen ylentämättä jaoston puheenjohtajaksi jne. Sitä vastoin kysymyksellä siitä, onko yksittäisen tuomarin nimittäminen keskeiseen tehtävään tapahtunut lainmukaisesti, voi siitä huolimatta, että tämä nimitys on tapahtunut vain kerran, olla systemaattisia vaikutuksia, jotka voivat oikeuttaa SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaisen arvioinnin.[94]

150. Toinen näkökohta, jolla on mielestäni merkitystä SEU 19 artiklan 1 kohdan soveltamisen kannalta, on se, tarjoaako kansallinen järjestelmä *sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti* riittävät rakenteelliset takeet siitä, että se mahdollisesti *itse korjaa* todetun ongelman. Silloin, kun jäsenvaltion käyttöön ottama yleinen oikeudellinen kehys kykenee lähtökohtaisesti itse korjaamaan mahdollisen virheen, yksittäistapaukset, joissa tätä kehystä *sovelletaan virheellisesti*, eivät automaattisesti johda SEU 19 artiklan 1 kohdan rikkomiseen. Unionin tuomioistuimen asiana ei ole valvoa yksityiskohtaisesti, noudattavatko kansalliset tuomioistuimet omia kansallisia sääntöjään.[95] Jollei laajempiin vaikutuksiin viittaavia merkkejä ole, yksittäistapaus, jossa on väitetysti tehty virhe kansallisen säännöksen tulkinnassa tai soveltamisessa *muutoin terveessä* ja unionin oikeuden mukaisessa oikeusjärjestyksessä, ei merkitse SEU 19 artiklan 1 kohdan rikkomista.

151. On jälleen itsestään selvää, etteivät kaikki oikeuslaitosta tai tuomioistuinmenettelyjä koskeviin sääntöihin liittyvät kysymykset ole oikeusvaltiokysymyksiä.[96] Valvonnan, jota unionin tuomioistuimen on kohdistettava väitetysti kansallisten tuomioistuinten riippumattomuuteen vaikuttaviin kansallisiin toimenpiteisiin, on välttämättä rajoituttava *patologisiin* tilanteisiin.

152. Kolmanneksi on ratkaisevan tärkeää, että kyseisessä arvioinnissa lainsäädäntöä ei tarkastella ainoastaan ”sellaisena kuin se on paperilla”, vaan myös ”sellaisena kuin sitä sovelletaan kentällä”. Unionin tuomioistuin on nimittäin vakiintuneesti tutkinut kansallisten lakien ja asetusten yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa sellaisina kuin näitä lakeja ja asetuksia sovelletaan käytännössä[97] kansallisten tuomioistuinten niille antaman tulkinnan valossa[98] ja ottaen tapauksena mukaan huomioon kansallisen oikeusjärjestyksen yleiset oikeusperiaatteet.[99] Tästä syystä unionin tuomioistuin on tähdentänyt, että SEU 19 artiklan 1 kohdan väitetyt rikkomiset

94 Ks. tästä ratkaisuehdotukseni AFJR, 265–279 kohta (joka koskee tuomioistuinten tarkastusyksikön johtajan lainvastaista nimitystä).

95 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2020, Ástráðsson v. Islanti (jäljempänä tuomio Ástráðsson), CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, 209 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, jossa esitetään vastaava näkemys, mutta eri asiayhteydessä.

96 Ks. analogisesti tuomio 26.3.2020, Uudelleenkäsittely Simpson v. neuvosto ja Uudelleenkäsittely HG v. komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/19 RX-II, EU:C:2020:232, 71–76 kohta). Ks. myös eri asiayhteydessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Ástráðsson, 234 kohta.

97 Ks. vastaavasti tuomio 27.11.2003, komissio v. Suomi (C-185/00, EU:C:2003:639, 109 kohta).

98 Ks. vastaavasti tuomio 13.12.2007, komissio v. Irlanti (C-418/04, EU:C:2007:780, 166 kohta).

99 Ks. vastaavasti tuomio 26.6.2003, komissio v. Ranska (C-233/00, EU:C:2003:371, 84 kohta).

on aina tutkittava omassa asiayhteydessään ja tarkastelemalla *kaikkia asian kannalta merkityksellisiä seikkoja*. Unionin tuomioistuimen tietoon saatetun ongelman teknisiä näkökohtia ei siten voida tutkia ”kliinisesti erillään” laajemmasta oikeudellisesta ja institutionaalisesta ympäristöstä. [100]

153. Unionin tuomioistuin siis selvästikin katsoo yksittäistä oikeussääntöä pidemmälle. Tällainen tarkastelu ei rajoitu vain lähimpiin kansallisiin oikeussääntöihin, vaan se todellakin ulottuu laajempaan oikeudelliseen ja institutionaaliseen tilaan. [101] Yksinkertaisesti sanottuna yksittäisen ”potilaan” mahdollista ”vaivaa” on arvioitava ottaen huomioon tämän yleinen ”terveydentila” suhteessa tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimukseen.

154. Tältä kannalta tarkasteltuna olen yhä ymmälläni siitä, miten tässä jaksossa kuvaamani lähestymistapa SEU 19 artiklan 1 kohtaan voisi koskaan olla ristiriidassa jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun kanssa tai miten sen perusteella voitaisiin koskaan asettaa kaksoisstandardeja. Standardeja on täsmälleen yksi, ja kaikkien on sitä noudatettava. Kunkin yksittäisen ”potilaan” tila on kuitenkin objektiivisesti ottaen hyvin erilainen. [102] Jäsenvaltioiden yhdenvertaista kohtelua voidaan tuskin tarkastella täysin muodollisena, etten sanoisi formalistisena, ominaisuutena: kaikkia on kohdeltava täsmälleen samalla tavalla niiden tilanteesta ja taustasta *riippumatta*. Automaattisuus vailla minkäänlaista harkintaa ei ole (aineellista) yhdenvertaisuutta, joka todellakin edellyttää paitsi sitä, että samanlaisia tilanteita kohdellaan samalla tavalla, myös sitä, että erilaisia tilanteita kohdellaan eri tavalla. [103]

155. Neljänneksi ja viimeiseksi SEU 19 artiklan 1 kohdan tällaisen tulkinnan seurauksena on, että sitä, täyttääkö kansallinen toimenpide SEU 19 artiklan 1 kohdan vaatimukset, ei arvioida siinä yhteydessä, kun määritetään, voidaanko ennakkoratkaisukysymykset *ottaa tutkittavaksi* (”Sovelletaanko SEU 19 artiklan 1 kohtaa käsiteltävään asiaan?”), vaan siinä vaiheessa, kun arvioidaan *asiakysymykset* (”Täyttääkö riidanalainen kansallinen toimenpide SEU 19 artiklan 1 kohdassa vahvistetut vaatimukset?”).

156. Tästä puolestaan herää toinen tärkeä, vaikkakin hieman pragmaattisempi, kysymys: voiko tämä lähestymistapa aiheuttaa ongelmia asioiden määrän hallinnassa unionin tuomioistuimessa?

157. Mielestäni näin ei ole.

158. Yhtäältä jo olemassa oleva tutkittavaksi ottamista koskeva oikeuskäytäntö mahdollistaa sen, että unionin tuomioistuin pystyy hyvinkin ripeästi jättämään tutkimatta keinotekoiset tai hypoteettiset asiat ja myös asiat, joissa, vaikka ne kuuluvatkin ratione materiae SEU 19 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, kansallinen tuomioistuin ei voisi ottaa (tuomion Miasto Łowicz mukaisesti) huomioon unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymyksiin antamaa vastausta. [104] Samoin asiat, joissa SEU 19 artiklan 1 kohdan perusvaatimukset eivät näytä täyttyvän

100 Ks. ratkaisuehdotukseni AFJR, erityisesti 243 ja 244 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

101 Ks. esim. tuomio A. K. ym., 142 kohta, tai tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomarien nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Oikeustoimet) (C-824/18, EU:C:2021:153, 98–106 ja 163 kohta).

102 Palatakseni potilasvertaukseen, ajatus siitä, ettei objektiivisella tilanteella ole tällaisissa tapauksissa mitään merkitystä, on sama kuin vaatisi, että kolaripaikalle saapuneen ensiapuryhmän on tutkittava paitsi kolarissa osallisina olleiden ajoneuvojen matkustajat myös kaikkien muiden paikalla olevien ajoneuvojen matkustajat, mukaan lukien ajoneuvoista, jotka eivät olleet osallisina kolarissa vaan pysähtyivät ainoastaan katsomaan, mitä oli tapahtunut. Ovathan he *kaikki automatkustajia*, ja heitä kaikkia on siten *kohdeltava täsmälleen samalla tavalla* olosuhteista riippumatta.

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

104 Ks. tuoreena esimerkkinä julkisasiamies Pikamäen ratkaisuehdotus IS (Ennakkoratkaisupyynnön lainvastaisuus) (C-564/19, EU:C:2021:292, 85–92 kohta).

ja/tai joissa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole selittänyt, miksi tilanne saattaa synnyttää ongelman SEU 19 artiklan 1 kohdan kannalta, voidaan jättää tutkimatta siltä osin kuin merkityksellisyyden ja tarpeellisuuden vaatimukset eivät täyty.

159. Kuten edellä koetin selittää, SEU 19 artiklan 1 kohdan *rikkomiskynnys* on melko korkea. Jos riidanalaisiin kansallisiin toimenpiteisiin, niiden laillisuudesta tai lainvastaisuudesta riippumatta, ei liity mitään todellista oikeusvaltiokysymystä (kun otetaan huomioon väitetyn rikkomisen vakavuus ja sen systemaattiset vaikutukset tai järjestelmän kykenemättömyys korjata itse itseään), asiakysymyksen arvioiminen ei vaikuta olevan unionin oikeuslaitokselle lainkaan sen monimutkaisempaa tai aikaavievämpää kuin sen tutkittavaksi ottamisen arvioiminen.[105]

160. Näin ollen tutkittavaksi ottamista koskevan unionin tuomioistuimen perinteisen oikeuskäytännön puhdasoppisesta soveltamisesta asioissa, joissa ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 19 artiklan 1 kohdan tulkintaa, ei nähdäkseni aiheudu mitään vaaraa patojen avautumisesta erikoisten, harkitsemattomien tai vilpillisten ennakkoratkaisupyyntöjen vyörylle unionin tuomioistuimeen. Tällainen soveltaminen ei myöskään edellytä sitä, että unionin tuomioistuin ”parantelee” tarpeellisuuden edellytyksen täyttymisestä tekemäänsä tavanomaista arviointia voidakseen jättää tutkimatta enemmän asioita kuin se normaalisti jättäisi tutkimatta.

b) SEU 19 artiklan 1 kohta, perusoikeuskirjan 47 artikla ja SEUT 267 artikla: sama sisältö, mutta eri tarkoitus

161. Lopuksi on tarkasteltava vielä yhtä SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan liittyvää seikkaa: minkälainen suhde kyseisellä määräyksellä on perussopimusten muihin määräyksiin, joissa vahvistetaan tuomioistuinten riippumattomuuden periaate, erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklaan ja SEUT 267 artiklaan?[106] Näiden määräysten keskinäiset suhteet ovat nimittäin aiheuttaneet käsiteltävien asioiden osapuolissa, samoin kuin useissa ennakkoratkaisua pyytäneissä tuomioistuimissa, jonkin verran sekaannusta. Määrätäänkö kussakin näistä määräyksistä eri riippumattomuudesta? Onko mahdollista, että kansallinen tuomioistuin voi yhtä määräystä soveltaessaan olla riippumaton, kun taas toista määräystä soveltaessaan se ei ole riittävän riippumaton? Onko unionin oikeudessa siten olemassa erilaisia tuomioistuinten riippumattomuuden lajeja?

162. Mielestäni yksinkertainen vastaus tähän on ”ei”: on olemassa *vain yksi* tuomioistuinten riippumattomuuden *periaate*. Paitsi että tämä toteamus on loogisesti itsestään selvä, sitä vahvistaa myös se, että unionin tuomioistuin on viitannut kyseiseen käsitteeseen aina samalla tavalla riippumatta siitä, onko kyseistä unionin oikeussääntöä sovellettu käsiteltävään asiaan vai

[105] Tältä osin unionin tuomioistuimen määräyksessä Maler ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisesta tekemä päätelmä voitaisiin hyvin tehdä laajuudeltaan ja yksityiskohtaisuudeltaan vastaavana asiaratkaisuna.

[106] Jos jätetään syrjään muut erityiset (tyypillisesti johdetun oikeuden) järjestelmät, joissa sovelletaan ja täsmennetään tuomioistuinten riippumattomuuden käsitettä ja jotka voivat niin ikään tulla kyseeseen tietyissä konkreettisissa tilanteissa, kuten yhteistyötä ja Romanian edistymisen seurantaa koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan alalla 13.12.2006 tehty komission päätös 2006/928/EY (EUVL 2006 L 354, s. 56). Ks. tarkemmin ratkaisuehdotukseni AFJR, 183–225 kohta.

ei.[107] Näin ollen voin vain yhtyä julkisasiamies Tanchevin ja julkisasiamies Hoganin näkemykseen siitä, että SEU 19 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan sisältö on käytännössä sama siltä osin kuin on kyse tuomioistuinten riippumattomuudesta.[108]

163. Sama sisältö ei kuitenkaan välttämättä tarkoita samaa lopputulosta jossain konkreettisessa yksittäistapauksessa. Kyseisillä kolmella määräyksellä on nimittäin perussopimusten rakenteessa aivan eri ulottuvuus ja tarkoitus. Tämä erilaisuus näkyy luonnostaan siinä, että kunkin määräyksen perusteella tehtävät arvioinnit ovat jokseenkin erityyppisiä.

164. SEU 19 artiklan 1 kohdalla on laaja soveltamisala, ja se koskee muita tilanteita kuin niitä, joissa unionin oikeutta sovelletaan perinteisessä mielessä konkreettiseen yksittäistapaukseen. Siinä velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että niiden lainkäyttöelinten organisaatio ja toiminta, kun otetaan huomioon niiden keskeinen asema unionin oikeusjärjestyksessä, vastaa unionin arvoja, erityisesti oikeusvaltioperiaatetta. Sen rikkomiskynnys on melko korkea: ainoastaan luonteeltaan systemaattiset tai vakavat ongelmat, joita kansallinen oikeussuojakeinojen järjestelmä ei todennäköisesti pysty itse korjaamaan, merkitsevät sen rikkomista. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen arviointi menee selvästi konkreettisesti yksittäistapausta pidemmälle ja ulottuu kansallisen tuomioistuinlaitoksen laajempaan institutionaaliseen ja perustuslailliseen rakenteeseen.

165. Perusoikeuskirjan 47 artikla on määräys, jossa vahvistetaan jokaisen subjektiivinen oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa – oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin – ja joka tulee sovellettavaksi vain, jos asia kuuluu perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla unionin oikeuden soveltamisalaan. Sen soveltamisalalla kaikilla osapuolilla on oikeus vedota perusoikeuskirjan 47 artiklan rikkomiseen. Tuomioistuimen riippumattomuuden tutkiminen edellyttää tässä yhteydessä kaikkien asian kannalta merkityksellisten seikkojen perusteellista ja tapauskohtaista arviointia. Kansallisen tuomioistuinjärjestelmän rakenteellisiin tai systemaattisiin piirteisiin liittyvät kysymykset ovat merkityksellisiä vain siltä osin kuin ne ovat voineet vaikuttaa kyseistä konkreettista yksittäistapausta koskevaan oikeudenkäyntiin. Unionin tuomioistuimen kyseiseen lainkäyttöelimeen kohdistama valvonta on intensiteetiltään kohtalaista: kaikkia lain säännösten rikkomisia ei lueta perusoikeuskirjan 47 artiklan rikkomiseksi. Sellaiseksi lukeminen edellyttää rikkomiselta tiettyä vakavuutta. Vaaditun vakavuuskynnyksen ylittyminen on kuitenkin riittävä peruste todeta perusoikeuskirjan 47 artiklan rikkominen, koska minkään muun edellytyksen ei enää tarvitse täyttyä, jotta unionin oikeudesta johtuvaan subjektiiviseen oikeuteen voitaisiin vedota.

166. Lopuksi SEUT 267 artiklalla on laaja aineellinen soveltamisala, johon kuuluvat kaikki ne tilanteet, joissa voidaan soveltaa unionin säännöksiä mutta joka ulottuu myös tiettyihin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolisiin tilanteisiin.[109] Tuomioistuimen käsitteellä (joka määritelmänsä mukaisesti edellyttää sen jäsenten riippumattomuutta) on kyseisessä määräyksessä funktionaalinen luonne: sen tarkoituksena on määrittää ne kansalliset elimet, jotka voivat toimia unionin tuomioistuimen keskustelukumppaneina ennakkoratkaisumenettelyssä.

[107] Ks. mm. tuomio 16.2.2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, 37 ja 38 kohta) (SEUT 267 artiklasta), tuomio A. K. ym. (121 ja 122 kohta) (perusoikeuskirjan 47 artiklasta); tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 71–73 kohta) (SEU 19 artiklan 1 kohdasta) ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomarien nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Oikeustoimet) (C-824/18, EU:C:2021:153, 143 kohta).

[108] Ks. julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, 45 ja 46 kohta) ja julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus A. K. ym., EU:C:1019:551, 85 kohta.

[109] Ks. erityisesti tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, 50–53 kohta). Ks. äskettäin ratkaisuehdotukseni J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, 27–74 kohta), jossa käsitellään tiettyjä tästä aiheutuvia nimenomaisia ongelmia.

SEUT 267 artiklan mukaisessa arvioinnissa keskitytään tarkastelemaan melko yleisellä tasolla tiettyä rakenteellista kysymystä: kyseisen elimen asemaa jäsenvaltioiden institutionaalisessa järjestelmässä. Unionin tuomioistuimen kyseisen elimen riippumattomuuteen kohdistama valvonta ei tässä yhteydessä ole kovin intensiivistä. SEUT 267 artiklan tarkoituksenahan on vain auttaa määrittämään asian tutkittavaksi ottamisen vaiheessa, ketkä ovat sen oikeita institutionaalisia keskustelukumppaneita.

167. Tästä erottelusta on melko merkittäviä seurauksia niin asianosaisille kuin ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimellekin.

168. Ensinnäkin mahdollinen perusoikeuskirjan 47 artiklan rikkomiseen johtava kysymys voidaan tuoda esiin vain, jos se liittyy johonkin unionin oikeudessa taattuun subjektiiviseen oikeuteen.[110] Tämä todennäköisesti sulkee pois mahdollisuuden turvautua kyseiseen määräykseen tilanteissa, joissa kansalliset tuomarit tuovat itse esiin kysymyksiä, jotka koskevat heidän kansallisen järjestelmänsä yhteensopivuutta tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan unionin oikeuden periaatteen kanssa, koska tuomareilla itsellään ei todennäköisesti ole sellaisia unionin oikeuteen perustuvia oikeuksia, joista heidän käsiteltävinään olevissa asioissa olisi nimenomaisesti kyse. Sitä vastoin tuomarien itsensä esiin tuomat kysymykset ovat sinällään aivan mahdollisia, ja ne voidaan ottaa tutkittaviksi SEU 19 artiklan 1 kohdan ja SEUT 267 artiklan mukaisesti.[111]

169. Toiseksi tuomioistuinvalvonnan tyyppi, sen käynnistämiskynnys ja sen intensiteetti voivat lopulta johtaa erilaisiin lopputuloksiin siltä osin kuin on kyse yhteensopivuudesta (tai -sopimattomuudesta) unionin oikeuden kanssa. On etenkin täysin uskottavaa, että yksi ja sama tilanne voi merkitä perusoikeuskirjan 47 artiklan rikkomista olematta silti ongelma SEU 19 artiklan 1 kohdan kannalta,[112] ja on myös mahdollista, että jossakin tietyssä tilanteessa on rikottu SEU 19 artiklan 1 kohtaa mutta ei kuitenkaan perusoikeuskirjan 47 artiklaa.[113]

170. Todettuani näin, että ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on otettava tutkittavaksi, tarkastelen seuraavaksi asiakysymystä.

C Asiakysymys

171. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ennakkoratkaisukysymyksellään selvittää, onko SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuna yhdessä SEU 2 artiklan kanssa ja ottaen huomioon siinä vahvistetun oikeusvaltion arvon, ja direktiivin 2016/343 6 artiklan 1 ja 2 kohtaa, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 22 perustelukappaleen kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä kansallisille säännöksille, joiden mukaan oikeusministeri, joka toimii samanaikaisesti valtakunnansyyttäjänä, voi sellaisilla perusteilla, joita ei ole julkistettu, määrätä tuomareita toisiin tehtäviin ylemmän oikeusasteen tuomioistuimiin määräämättömäksi ajaksi ja oman harkintansa mukaan peruuttaa tämän toisiin tehtäviin määräämisen milloin tahansa.

110 Oma lukunsa ovat tilanteet, joissa unionin johdetun oikeuden mukainen erityisjärjestelmä johtaa unionin oikeuden soveltamiseen perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti, minkä seurauksena voidaan sitten soveltaa perusoikeuskirjan 47 artiklaa. Ks. ratkaisuehdotukseni AFJR, 196–202 kohta.

111 Ks. tältä osin myös julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, 33–47 kohta).

112 Kun on tapahtunut perusoikeuskirjan 47 artiklan yksittäinen laiminlyönti, joka ei ylitä SEU 19 artiklan 1 kohdan vakavuuskynnystä.

113 Kyseisen tyyppinen rikkominen on ylittänyt SEU 19 artiklan 1 kohdan soveltamiskynnyksen, mutta kyseessä ei kuitenkaan ole mikään unionin oikeudessa perusoikeuskirjan 47 artiklan nojalla annettu subjektiivinen oikeus. Äskettäin 2.3.2021 annetussa tuomiossa A.B. ym. (Tuomarien nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153, erityisesti 89 kohta) asetelma oli olennaisin osin tällainen.

172. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuomioistuinten riippumattomuus sisältää kaksi osatekijää: ulkoisen ja sisäisen.

173. *Ulkoinen* osatekijä (tai riippumattomuus stricto sensu) edellyttää, että tuomioistuin on suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa. Kuten julkisasiamies Hogan äskettäin esittämässään ratkaisuehdotuksessa osuvasti totesi, riippumattomuus stricto sensu edellyttää, että kansallinen oikeus kykenee ”huolehtimaan tehtävistään täysin itsenäisesti olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta”. [114]

174. *Sisäinen* osatekijä liittyy puolestaan puolueettomuuden käsitteeseen ja merkitsee sitä, että tuomioistuin ylläpitää yhtäläistä etäisyyttä oikeusriidan asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä oikeusriidan kohteeseen. Tämä osatekijä edellyttää objektiivisuuden noudattamista ja sitä, ettei tuomioistuimella ole muuta intressiä asian ratkaisun lopputulokseen kuin oikeussääntöjen tiukka soveltaminen. Kuten julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer korosti asiassa De Coster, puolueettomuus edellyttää tuomareilta ”psykologisesti välipitämätöntä perussuhtautumista” oikeusriitoihin, jotta he voisivat pitää (ja vaikuttaa pitävän) yhtäläistä etäisyyttä asianosaisiin. [115]

175. Kuten unionin tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, nämä kaksi vaatimusta edellyttävät ”sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa ja sen jäsenten nimitystä ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat elimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista, ja joiden perusteella yksityisten kaikki perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa”. [116]

176. Tätä taustaa vasten nyt käsiteltävissä asioissa merkityksellinen kysymys näyttää olevan seuraavanlainen: tarjotaanko riidanalaisilla kansallisilla toimenpiteillä – erityisesti niillä, jotka vaikuttavat tuomarikollegioiden *kokoonpanoon* rikosoikeudellisissa menettelyissä – riittävät takeet tällaisten kollegioiden jokaisen jäsenen riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta, jotta voidaan sivuuttaa yksityisten kaikki perustellut epäilyt siltä osin, ovatko nämä jäsenet täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, ovatko he neutraaleja vastakkain oleviin intresseihin nähden?

177. Vaikuttaa siltä, että tähän kysymykseen on selvästikin vastattava kieltävästi. Riidanalaiset kansalliset toimenpiteet näyttävät todellakin erittäin ongelmallisilta sekä riippumattomuuden sisäisen että sen ulkoisen osatekijän kannalta.

178. Aluksi on korostettava, että unionin oikeudessa ei edellytetä jäsenvaltioilta mitään tiettyä perustuslaillista mallia, jolla säänneltäisiin jollain tavoin valtion eri vallankäyttäjien välisiä suhteita ja vuorovaikutusta, tietenkin edellyttäen, että jonkinlainen oikeusvaltiolle ominainen perusvallanjako säilytetään. [117] Näin ollen mikään unionin oikeudessa ei estä jäsenvaltioita

114 Julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, 58 kohta).

115 Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366, 93 kohta), jossa on viittauksia S. Calamandrein teoksiin.

116 Ks. viimeksi tuomio Land Hessen, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomarien nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Oikeustoimet) (C-824/18, EU:C:2021:153, 117 kohta).

117 Tuomio A. K. ym., 130 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. tästä yksityiskohtaisemmin ratkaisuehdotukseni AFJR, 230 kohta oikeuskäytäntöviitteineen.

turvautumasta järjestelmään, jonka mukaan tuomarit voidaan yksikön edun nimissä määrätä tilapäisesti tehtäviin toiseen tuomioistuimeen, joka voi olla joko samanasteinen tai ylemmän oikeusasteen tuomioistuin. [118]

179. Järjestelmissä, joissa oikeusministeri vastaa tuomioistuinlaitosta koskevista organisaatio- ja henkilöstöasioista, päätösten tekeminen yksittäisten tuomarien määräämisestä toisiin tehtäviin kuuluu todennäköisesti kyseisen ministerin toimivaltaan. Myöskään tämä ei ole itsessään ongelmallista edellyttäen, että laissa säädettyjä menettelyjä noudatetaan, että kaikki kansallisessa oikeudessa edellytetyt suostumukset on annettu [119] ja että *kyseisten tehtävien hoitamisen aikana sovelletaan* tuomarien nimityksiä, erottamattomuutta ja nimitysten peruuttamista koskevia *tavanomaisia sääntöjä*.

180. Riidanalaisissa kansallisissa oikeussäännöissä tilanne ei kuitenkaan selvästikään näytä olevan tällainen. Toisiin tehtäviin määrättyihin tuomareihin ei monessakaan suhteessa sovelleta tavanomaisia sääntöjä vaan aivan erityisiä – ja hyvin huolestuttavia – oikeussääntöjä.

181. Ensinnäkin vaikuttaa siltä, että oikeusvaltiovaatimuksia noudattavassa järjestelmässä pitäisi olla ainakin jonkin verran avoimuutta ja tilivelvollisuutta tuomarien toisiin tehtäviin määräämistä koskevista päätöksistä. Selvennän, että mielestäni näihin päätöksiin ei välttämättä tarvitse kohdistaa (suoraa) tuomioistuinvalvontaa. Jonkinlaista muuta valvontaa pitäisi kuitenkin olla, jotta vältetään mielivalta ja manipuloinnin riski. [120]

182. Kaikki tuomarien toisiin tehtäviin määräämistä (tehtävien aloittamista tai peruuttamista) koskevat päätökset olisi erityisesti tehtävä ennalta tiedetyillä perusteilla ja perusteltava asianmukaisesti. Mielestäni näiden abstraktien perusteiden sen enempää kuin nimenomaisten perustelujenkaan ei tarvitse olla erityisen yksityiskohtaisia. Niillä on kuitenkin voitava tarjota vähimmäisedellytykset selvyyden saamiseen siitä, miksi ja miten tietty päätös on tehty, jotta taataan ainakin jonkinlainen valvonta. [121]

183. Riidanalaisista kansallisista toimenpiteistä ei kuitenkaan voida löytää mitään näistä piirteistä. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selitti, perusteita, joita oikeusministeri, joka toimii samanaikaisesti valtakunnansyyttäjänä, käyttää tuomarien määräämisessä toisiin tehtäviin ja näiden tehtävien peruuttamisessa, ei, jos sellaisia on olemassa, ole ainakaan julkaistu. Olen myös siinä käsityksessä, ettei kyseisiin päätöksiin sisälly minkäänlaisia perusteluja. Tässä tilanteessa on vaikea puhua mistään avoimuudesta, tilivelvollisuudesta ja valvonnasta.

184. Toiseksi se, että toisiin tehtäviin määrätään määräämättömäksi ajaksi ja että oikeusministeri, joka toimii samanaikaisesti valtakunnansyyttäjänä, voi milloin tahansa peruuttaa nämä tehtävät, on erittäin huolestuttavaa. Mieleeni tuskin tulee tämän ilmeisempää esimerkkiä suorasta ristiriidasta tuomarien erottamattomuuden periaatteen kanssa. Tältä osin olen taipuvainen katsomaan, että (tuomarit) olisi normaalisti määrättävä toisiin tehtäviin määräajaksi, joka kestää

[118] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.10.2011, Richert v. Puola, CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, 44 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.3.2012, Dryzek v. Puola, CE:ECHR:2012:0320DEC001228509, 49 kohta.

[119] Esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen itsesääntelyelimen ja/tai asianomaisten tuomioistuinten presidenttien tai tuomarineuvostojen ja/tai kyseessä olevan tuomarin itsensä antamat suostumukset.

[120] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.10.2011, Richert v. Puola, CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, 42 ja 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[121] Missä tahansa sopivassa muodossa: tästä valvonnasta voivat vastata hallituksen ja/tai kansallisen parlamentin muut jäsenet, tiedotusvälineet ja yleinen mielipide tai viime kädessä mahdollinen kantaja, jolla voi olla epäilyksiä siitä, muodostettiinko ratkaisukokoonpano hänen tapauksessaan asianmukaisesti, ja joka saattaa haluta ottaa tämän kysymyksen esiin asiansa käsittelyn kuluessa.

joko tietyn ajanjakson tai siihen asti, kunnes jokin objektiivisesti todennettavissa oleva tapahtuma on toteutunut (esimerkiksi kunnes tuomioistuimen tavanomainen työntekijämäärä on jälleen täyttynyt tai kunnes käsittelemättömien asioiden ruuhkasta kyseisessä tuomioistuimessa on palattu normaalitilaan, toisiin tehtäviin määräämisen täsmällisestä syystä riippuen). [122]

185. Tässä on tietenkin oltava jonkin verran joustovaraa, jonka on koskettava sekä toisiin tehtäviin määräämisen tai sen peruuttamisen oikeuttavia olosuhteita että tehtävien kestoa. Oikeusministerille, joka toimii samanaikaisesti valtakunnansyyttäjänä, annettu rajoittamaton, valvomaton ja läpinäkymätön harkintavalta määrätä tuomareita toisiin tehtäviin ja harkintansa mukaan *peruuttaa* nämä tehtävät milloin tahansa näyttää kuitenkin menevän selvästi pidemmälle kuin on järkevää ja tarpeen kansallisen tuomioistuinrakenteen sujuvan toiminnan ja työnkulun varmistamiseksi. Kuten Euroopan parlamentti aikoinaan totesi, ”harkintavalta voi olla välttämätön paha nykyaikaisessa hallinnossa, mutta rajaton harkintavalta yhdistettynä täydelliseen avoimuuden puutteeseen on täysin oikeusvaltioperiaatteen vastaista”. [123]

186. Kolmanneksi, paitsi että oikeus tämän rajattoman harkintavallan käyttämiseen on annettu hallituksen jäsenelle (eikä esimerkiksi tuomioistuimen itsesääntelyelimelle, mikä olisi saattanut jossain määrin lieventää ongelmaa), kyseisellä hallituksen jäsenellä on kaksoisvirka. Nykyisessä kansallisessa perustuslaillisessa järjestelmässä oikeusministeri toimii samalla (valtakunnan-) syyttäjänä. Tämä on mielestäni yksi kansallisen oikeusjärjestyksen huolestuttavimmista – ellei jopa huolestuttavin – piirre.

187. Tässä ominaisuudessa oikeusministeri on jäsenvaltion ylin syyttäjäviranomainen, jolla on määräysvalta koko syyttäjänvirastojen organisaatioon. Hänellä on laaja valta alempiin syyttäjiin. Kansallisessa laissa muun muassa myönnetään hänelle toimivalta antaa alempien syyttäjien ”oikeudenkäynnissä tekemien prosessitoimien sisältöä” koskevia määräyksiä, joita nämä ovat velvollisia noudattamaan. [124]

188. Tästä syntyy ”epäpyhä liitto” kahden sellaisen institutionaalisen toimijan välille, joiden kuuluisi tavallisesti toimia erillään. Erityisesti tuomarien toisiin tehtäviin määräämisessä tämä merkitsee tosiasiallisesti sitä, että rikosoikeudellisen menettelyn toisen osapuolen (syyttäjän) hierarkkisesti ylempi esimies voi muodostaa sen tuomarikollegion (tai osan siitä), joka käsittelee häntä alempien syyttäjien nostamia syytteitä.

189. Seurauksena on tietenkin se, että jotkut tuomarit voivat saada tästä (vähintäänkin) yllykkeen ratkaista asioita syyttäjän eduksi tai yleensäkin oikeusministerin, joka toimii samanaikaisesti valtakunnansyyttäjänä, mieltymysten mukaisesti. Alemman oikeusasteen tuomioistuinten tuomareita voi houkutella se mahdollisuus, että heidät palkittaisiin määräämällä heidät toisiin tehtäviin ylempään tuomioistuimeen, joka voi tarjota heille paremmat uramahdollisuudet ja suurempaa palkkaa. Toisiin tehtäviin määrätyt tuomarit puolestaan voivat jättää toimimatta riippumattomasti välttyäkseen siltä, että oikeusministeri, joka toimii samanaikaisesti valtakunnan syyttäjänä, peruuttaa heidän tällaisen siirtonsa.

122 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.10.2011, Richert v. Puola, CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, 45 kohta.

123 Euroopan parlamentti (2006). Mietintö komission 21. ja 22. vuosikertomuksesta yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta (A6-0089/2006 lopullinen), s. 17.

124 Ks. Venetsian komission antama lausunto nro 892/2017 syyttäjälaitosta koskevasta laista (2017), sellaisena kuin se on muutettuna, jossa on tarkempia tietoja ja arvioita.

190. Neljänneksi ja viimeiseksi edellä kuvattua tilannetta pahentaa vielä se, että toisiin tehtäviin määrätyt tuomarit voivat toimia myös Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych (yleisten tuomioistuinten tuomarien kurinpitomenettelystä vastaava virkamies) alaisina kurinpitoasiamiehinä. Ei varmasti ole kovin kaukaa haettua ajatella, että tuomarit saattavat olla haluttomia uhmaamaan työtoveria, joka jonakin päivänä voi käynnistää kurinpitomenettelyn heitä vastaan. Rakenteellisesti tarkasteltuna tällaisten henkilöiden voidaan lisäksi hyvin mieltää harjoittavan ”hämärää valvontaa ja seurantaa” niissä tuomarikollegioissa ja tuomioistuimissa, joihin heidät on määrätty toisiin tehtäviin, kun otetaan huomioon, missä yhteydessä ja millä edellytyksillä tällainen siirto on tehty.

191. Siksi ei olekaan yllättävää, että unionin tuomioistuimessa on tällä hetkellä vireillä useita asioita, joissa on kyseenalaistettu Puolan tuomarien kurinpitomenettelyn yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa.[125] Unionin tuomioistuin määritti 8.4.2020 antamassaan määräyksessä monia mahdollisia ongelmia, joita tästä voi seurata.[126] Lisäksi on yleisesti tunnettua, että Puolassa on viime aikoina käynnistetty useita kurinpitomenettelyjä sellaisia tuomareita vastaan, jotka ovat yksinkertaisesti käyttäneet heille SEUT 267 artiklassa tarjottua mahdollisuutta esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöjä.

192. Lyhyesti sanottuna riidanalaiset kansalliset säännökset johtavat yhtäältä melko huolestuttavien yhteyksien syntymiseen toisiin tehtäviin määrättyjen tuomarien, syyttäjien ja (yhden) hallituksen (jäsenen) välille ja toisaalta tuomarin, tavallisen syyttäjän ja kurinpitoasiamiehen tehtävien epäterveeseen sekoittumiseen.

193. Ennen päätelmien esittämistä on lisättävä, etten pidä Lublinin maakunnansyyttäjän tästä näkökohdasta esittämiä argumentteja vakuuttavina. En näe, miten se, että tuomarien toisiin tehtäviin määräämistä koskeva järjestelmä otettiin käyttöön kauan ennen nykyisen hallituksen virkaanastumista, voisi vaikuttaa sen arvioimiseen, onko tämä järjestelmä unionin oikeuden mukainen. Yhtäkään edellä esitetyistä toteamuksista ei kyseenalaista myöskään se, että tuomari voidaan määrätä toisiin tehtäviin ainoastaan omalla suostumuksellaan (koska Puolan perustuslakituomioistuin on todennut, että toisiin tehtäviin määrääminen ilman suostumusta on perustuslain vastaista).[127]

194. Voin vain jälleen korostaa, ettei tuomarien toisiin tehtäviin määrääminen ole sinänsä millään tavoin ongelmallista unionin oikeuden kannalta edellyttäen, että kyseisillä tuomareilla on, kun he hoitavat näitä tehtäviä kansallisessa tuomioistuinlaitoksessa, samankaltaiset erottamattomuuden ja riippumattomuuden takeet kuin kaikilla muillakin saman tuomioistuimen tuomareilla. Tässä jaksossa yksityiskohtaisesti tarkastelemistani syistä on kuitenkin hyvin selvää, ettei tilanne käsiteltävissä asioissa ole tällainen.

195. Johtopäätöksenä katson, ettei pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa ole enää olemassa mitään vähimmäistakeita sen varmistamiseksi, että välttämätön vallanjako toimeenpanovallan ja tuomiovallan välillä toteutuu. Riidanalaiset kansalliset oikeussäännöt eivät tarjoa sellaisia takeita, jotka riittäisivät synnyttämään yksityisille ja erityisesti rikosoikeudellisten menettelyjen kohteena oleville yksityisille kohtuullisen luottamuksen siihen, että tuomarikollegion jäsenet ovat suojassa ulkoiselta painostukselta ja poliittisen vaikutusvallan käytöltä ja ettei heillä ole intressiä asian ratkaisun lopputulokseen.

[125] Ks. erityisesti asia C-791/19, komissio v. Puola (Tuomareiden kurinpitojärjestelmä) (EUVL 2019, C 413, s. 36–44). Ks. julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus tuossa asiassa (C-791/19, EU:C:2021:366).

[126] Määräys 8.4.2020, komissio v. Puola (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

[127] Tuomio 15.1.2009, nro K 45/07, OTK ZU nro 1/a/2009, järjestysnumero 3.

196. Nämä oikeussäännöt ovat siten yhteensopimattomia SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa. Kuten unionin tuomioistuin äskettäin huomautti tuomiossa A.B. ym., kyseisessä määräyksessä asetetaan jäsenvaltioille selvä ja täsmällinen velvollisuus saavuttaa tietty tulos, eikä siihen liity niiden tuomioistuinten, joiden on tulkittava ja sovellettava unionin oikeutta, riippumattomuutta koskevia ehtoja.[128] Toisin sanoen kyseisellä määräyksellä on välitön oikeusvaikutus, ja se oikeuttaa siten kansallisen tuomioistuimen unionin oikeuden ensisijaisuuden nojalla tekemään kaiken voitavansa sen varmistamiseksi, että kansallinen lainsäädäntö on unionin oikeuden mukaista.[129]

197. Edellä esitetyn perusteella on mielestäni tarpeetonta syventyä enempää syihin, joiden vuoksi riidanalaiset kansalliset säännökset ovat myös direktiivin 2016/343 säännösten vastaisia. Näin vakavan SEU 19 artiklan 1 kohdan rikkomisen yhteydessä ei saada juurikaan lisäarvoa tarkastelemalla perusteellisemmin sitä, onko todistustaakka epäiltyjen ja syytettyjen syyllisyydestä edelleen syyttäjällä tai luetaanko epäselvyys syyllisyydestä tosiasiallisesti epäiltyjen tai syytettyjen eduksi. Syyttömyysolettaman periaatteen keskeinen sisältö vaarantuu, kun yksi ja sama henkilö – eli oikeusministeri, joka toimii samanaikaisesti valtakunnansyyttäjänä – voi rikosasioissa käyttää vaikutusvaltaa sekä syyttäjiin että tiettyihin ratkaisukokoonpanon tuomareihin. Näin ollen vaikuttaa väistämättömältä, että myös direktiivin 2016/343 säännöksiä on rikottu.

V Ratkaisuehdotus

198. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Sąd Okręgowy w Warszawien esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

– SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuna yhdessä SEU 2 artiklan kanssa, ja eräiden syyttömyysolettamaan liittyvien näkökohtien ja läsnäoloa oikeudenkäynnissä koskevan oikeuden lujittamisesta rikosoikeudellisissa menettelyissä 9.3.2016 annetun direktiivin (EU) 2016/343 6 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansallisille säännöksille, joiden mukaan oikeusministeri, joka toimii samanaikaisesti valtakunnansyyttäjänä, voi sellaisilla perusteilla, joita ei ole julkistettu, määrätä tuomareita toisiin tehtäviin ylemmän oikeusasteen tuomioistuimiin määräämättömäksi ajaksi ja oman harkintansa mukaan peruuttaa tämän toisiin tehtäviin määräämisen milloin tahansa;

– Toinen, kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys jätetään tutkimatta.

[128] Tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomarien nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Oikeustoimet) (C-824/18, EU:C:2021:153, 146 kohta).

[129] Ks. äskettäin esim. tuomio 4.12.2018, Minister for Justice and Equality ja Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).