Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
EVGENI TANCHEV
15 päivänä huhtikuuta 2021 [1]

Asia C-487/19

W. Ż.

muut osapuolet:

Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową, aiemmin Prokurator Prokuratury Krajowej Bożena Górecka, ja

Rzecznik Praw Obywatelskich

(Ennakkoratkaisupyyntö – Sąd Najwyższy (ylin tuomioistuin, Puola))

Ennakkoratkaisupyyntö – SEU 2 artikla, SEU 6 artiklan 1 ja 3 kohta sekä SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta – SEUT 267 artikla – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Oikeusvaltio – Tehokas oikeussuoja – Laillisesti perustettu tuomioistuin – Tuomareiden riippumattomuuden periaate – Tasavallan presidentin kansallisen tuomarineuvoston ehdotuksesta tekemä nimitys ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan – Tuomarin nimittäminen siitä huolimatta, että vireillä on valitus, jossa riitautetaan kansallisen tuomarineuvoston päätös, jossa ehdotetaan muun osapuolen nimittämistä, ja että kyseisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä määrätään tuomioistuinratkaisussa

1. Nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä Sąd Najwyższy (ylin tuomioistuin, Puola) (jäljempänä ylin tuomioistuin tai ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin) pyytää tulkitsemaan SEU 2 artiklaa, SEU 6 artiklan 1 ja 3 kohtaa sekä SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, SEUT 267 artiklaa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklaa.

2. Ennakkoratkaisupyyntö esitettiin menettelyssä, jossa W. Ż., joka on tuomari, vaatii jäävääMään Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznychin (ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto, jäljempänä CECPA) tuomarit, joiden ratkaistavana on valitus, jonka W. Ż. on tehnyt Krajowa Rada Sądownictwan (kansallinen tuomarineuvosto, Puola; jäljempänä KRS) päätöksestä, joka koskee W. Ż:n siirtämistä tuomioistuimen, jossa hän toimii tuomarina, jaostosta toiseen. Tämä siirto merkitsee de facto alentamista, sillä hänet on siirretty kyseisen tuomioistuimen toisena oikeusasteena toimivasta jaostosta sen ensimmäisenä oikeusasteena toimivaan jaostoon. W. Ż. oli entisen KRS:n jäsen ja tiedottaja ja on julkisesti arvostellut valtapuolueen Puolassa tekemiä oikeudellisia uudistuksia.

3. Tässä ratkaisuehdotuksessa ei ole tarpeen toistaa kansallisia asiaa koskevia oikeussääntöjä, koska se ei ole ehdottoman välttämätöntä oikeudellisen arvioinnin kannalta. [2]

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] Kansalliset säännökset esitetään ennakkoratkaisupyynnössä, jonka alkuperäisestä kieliversiosta ne vievät peräti kymmenen sivua.

I Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

4. W. Ż. on Sąd Okręgowy w K:n (alueellinen tuomioistuin, Puola) tuomari. Hänet siirrettiin 27.8.2018 tehdyn päätöksen perusteella kyseisen tuomioistuimen jaostosta, jossa hän oli toiminut siihen asti, tämän tuomioistuimen toiseen jaostoon. W. Ż. valitti tästä päätöksestä KRS:ään, joka 21.9.2018 tekemällään päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös) totesi hänen valituksensa rauenneeksi. Tämän jälkeen W. Ż. valitti 14.11.2018 riidanalaisesta päätöksestä ylimpään tuomioistuimeen.

5. Tehtyään viimeksi mainitun valituksen W. Ż. esitti vaatimuksen, joka koski kaikkien CECPA:n tuomareiden jäävääämistä hänen valituksensa käsittelystä. W. Ż. väitti, ettei CECPA voi minkäänlaisessa sen muodostavista henkilöistä koostuvassa kokoonpanossa käsitellä puolueettomasti ja riippumattomasti valitusta kokoonpanonsa ja valintatapansa vuoksi, koska perustuslain vastaisesti nimitetty KRS valitsee sen jäsenet.

6. Ehdotus kaikkien niiden CECPA:n tuomareiden nimittämisestä, joita vaatimus jäävääämisestä koski, sisältyi KRS:n 28.8.2018 tekemään päätökseen nro 331/2018 (jäljempänä KRS:n päätös nro 331/2018). Muut nimitysmenettelyn asianosaiset, joista KRS ei ollut esittänyt Prezydent Rzeczypospolitej Polskiejille (Puolan tasavallan presidentti, jäljempänä tasavallan presidentti) ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan nimitystä koskevaa ehdotusta, valittivat tästä päätöksestä kokonaisuudessaan Naczelny Sąd Administracyjnyyn (ylin hallintotuomioistuin, Puola; jäljempänä ylin hallintotuomioistuin).

7. Ylin hallintotuomioistuin lykkäsi 27.9.2018 annetulla päätöksellä KRS:n päätöksen nro 331/2018 täytäntöönpanoa. Siitä huolimatta, että KRS:n päätös nro 331/2018 oli aikaisemmin riitautettu kokonaisuudessaan, että ylin hallintotuomioistuin oli lykännyt sen täytäntöönpanoa ja ettei menettely ylimmässä hallintotuomioistuimessa ollut päättynyt, tasavallan presidentti luovutti 10.10.2018 ylimmän tuomioistuimen CECPA:n tuomarin virkaa koskevat nimityskirjat jäsenille, joiden jäävääämistä W. Ż. oli vaatinut.

8. Ylin hallintotuomioistuin esitti 21.11.2018 unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä sellaisen toisen KRS:n päätöksen (päätös nro 317/2018) yhteydessä, jossa ehdotettiin tasavallan presidentille tiettyjen henkilöiden nimittämistä ylimmän tuomioistuimen tuomareiksi. Asioiden, jotka koskivat KRS:n päätöksestä nro 331/2018 tehtyjä valituksia, käsittelyä ylimmässä hallintotuomioistuimessa lykättiin 22.11.2018, kunnes unionin tuomioistuin ratkaisisi sille esitetyt ennakkoratkaisukysymykset, jotka koskivat KRS:stä annetun lain 44 §:n 1 b ja 4 momentin säännösten yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa (asia C-824/18[3]).

9. Vireillä olevasta menettelystä huolimatta tasavallan presidentti luovutti 20.2.2019 CECPA:n tuomarin virkaa koskevan nimityskirjan A. S:lle (W. Ż:n valituksen käsittelystä vastaava tuomari, tuomioistuin toimii yhden tuomarin kokoonpanossa).

10. A. S:n nimitystä koskeva ehdotus sisältyi KRS:n päätökseen nro 331/2018, joten A. S. nimitettiin myös sen jälkeen, kun KRS:n päätös nro 331/2018 oli kokonaisuudessaan riitautettu ylimmässä hallintotuomioistuimessa ja kyseinen tuomioistuin oli lykännyt sen täytäntöönpanoa, ja siitä huolimatta, ettei menettely ylimmässä hallintotuomioistuimessa ollut päättynyt.

[3] Ks. tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Valitukset) (C-824/18, EU:C:2021:153) ja samassa asiassa esittämäni ratkaisuehdotus (C-824/18, EU:C:2020:1053).

Jäävääimistä koskeva W. Ż:n vaatimus ei koskenut A. S:ää, koska hänet nimitettiin ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan 20.2.2019 eli sen jälkeen, kun kyseinen vaatimus oli esitetty 14.11.2018.

11. Vähän ennen kuin asiaa oli tarkoitus käsitellä ylimmän tuomioistuimen siviilijaostossa, CECPA, joka toimi yhden tuomarin (A. S.) kokoonpanossa ja jolla *ei ollut käytettävissään asian I nro 47/18 asiakirja-aineistoa*, antoi 8.3.2019 määräyksen W. Ż:n valituksen tutkimatta jättämisestä (jäljempänä riidanalainen määräys). Kyseisessä määräyksessä *yhdyttiin syyttäjän näkemykseen antamatta W. Ż:lle mahdollisuutta esittää huomautuksia*. Lisäksi CECPA totesi, että W. Ż:n valitus oli jätettävä tutkimatta *huolimatta siitä, että W. Ż. oli jo saattanut asian ylimmän tuomioistuimen siviilijaoston käsiteltäväksi CECPA:n kaikkien tuomareiden jäävääimiseksi*.

12. Jäävääimistä koskevaa vaatimusta käsitellyt ylimmän tuomioistuimen kokoonpano katsoi 20.3.2019 pidetyssä istunnossa, että määräyksen antaminen 8.3.2019 asiassa I nro 47/18 (ennen kuin jäävääimistä koskeva vaatimus voitiin tutkia) rikkoi siviiliprosessilain 50 §:n 3 momentin 2 kohtaa, Puolan tasavallan perustuslain 45 §:n 1 momenttia, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun eurooppalaisen yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 artiklan 1 kappaletta ja perusoikeuskirjan 47 artiklan toista kohtaa.

13. Ylin tuomioistuin myös käsitteli kysymystä siitä, oliko A. S. tosiasiallisesti ylimmän tuomioistuimen tuomari, kun otetaan huomioon olosuhteet, joissa hänet nimitettiin. Tällä seikalla on merkitystä sen arvioinnissa, onko ylimmän tuomioistuimen yhden tuomarin (A. S.) kokoonpanossa 8.3.2019 asiassa I nro 47/18 antama määräys oikeudellisesti olemassa tuomioistuinratkaisuna. Tähän kysymykseen annettavalla vastauksella on merkitystä jäävääimistä koskevan vaatimuksen käsittelyn tuloksen kannalta. Jos 8.3.2019 annettu määräys on oikeudellisesti olemassa, menettely jäävääimistä koskevassa asiassa on päätettävä (lausunnon antaminen raukeaa), koska se on vailla tarkoitusta. Jos 8.3.2019 annettu määräys ei kuitenkaan ole oikeudellisesti olemassa, jäävääimistä koskeva vaatimus on käsiteltävä.

14. Tätä asiaa pohtiessaan ylin tuomioistuin, jolla oli vakavia epäilyksiä siitä, miten asiassa olisi edettävä, esitti ylimmän tuomioistuimen seitsemän tuomarin kokoonpanolle seuraavan oikeudellisen kysymyksen: onko yhden tuomarin kokoonpanossa annettu ratkaisu oikeudellisessa mielessä olemassa, jos kyseinen henkilö nimitettiin ylimmän tuomioistuimen tuomariksi huolimatta siitä, että KRS:n päätös, johon sisältyy ehdotus tämän henkilön nimittämiseksi, oli riitautettu ylimmässä hallintotuomioistuimessa, että tämän päätöksen täytäntöönpanoa oli lykätty ja että menettely ylimmässä hallintotuomioistuimessa ei ollut päättynyt siihen mennessä, kun nimityskirja annettiin kyseiselle henkilölle?

15. Kyseiset seitsemän ylimmän tuomioistuimen tuomaria katsovat, että unionin tuomioistuimen ratkaisu on tarpeen, jotta he voivat lausua edellä mainitusta oikeudellisesta kysymyksestä. Unionin tuomioistuimen vastauksesta saattaa seurata, että sellaisia ylimmän tuomioistuimen ratkaisuja, jotka se on antanut kokoonpanossa, johon kuuluu yksinomaan tällaisissa olosuhteissa nimitettyjä henkilöitä, pidetään ratkaisuina, jotka eivät ole oikeudellisesti olemassa, koska ne on antanut henkilö tai henkilöt, jotka eivät ole tuomareita.

16. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi, että menettelyssä, jossa A. S. nimitettiin ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan, rikottiin räikeästi ja tarkoituksellisesti tuomareiden nimittämistä koskevia Puolan oikeuden sääntöjä.

17. Näin ollen ylimmän tuomioistuimen siviilijaosto seitsemän tuomarin laajennetussa kokoonpanossaan päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [SEU] 2 artiklaa, [SEU] 6 artiklan 1 ja 3 kohtaa sekä [SEU] 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuna yhdessä [perusoikeuskirjan] 47 artiklan ja [SEUT] 267 artiklan kanssa, tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin ei ole riippumaton ja puolueeton, etukäteen laillisesti perustettu tuomioistuin unionin oikeudessa tarkoitetulla tavalla, kun sen yhden tuomarin kokoonpanoon kuuluu henkilö, joka on nimitetty tuomarin virkaan rikkomalla vakavasti tuomareiden nimittämistä koskevia jäsenvaltion oikeuden sääntöjä, erityisesti koska tämä henkilö on nimitetty tuomarin virkaan siitä huolimatta, että kansallisen elimen [(KRS)] päätös, joka koskee ehdotusta hänen tuomarin virkaan nimittämisestään, oli aikaisemmin riitautettu toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa [(ylin hallintotuomioistuin)] ja että tämän päätöksen täytäntöönpanoa oli lykätty kansallisen oikeuden mukaisesti ja vaikka menettely toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa [(ylin hallintotuomioistuin)] ei ollut päättynyt ennen nimityskirjan tiedoksi antamista?”

II Arviointi

A Unionin tuomioistuimen toimivalta

18. Prokurator Generalny (valtakunnansyyttäjä, Puola) väittää lähinnä, ettei unionin tuomioistuin ole toimivaltainen lausumaan ennakkoratkaisukysymyksestä, koska Euroopan unionilla ei ole toimivaltaa tuomareiden nimitysmenettelyjä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen, tällaisten nimitysten pätevyyden, tuomareiden jäävääämistä koskevien menettelyjen tai sen määrittämisen osalta, että kansallisten tuomioistuinten ratkaisut eivät mahdollisesti ole oikeudellisesti olemassa. Hänen mukaansa unionin tuomioistuin ei myöskään ole toimivaltainen lausumaan siitä, onko tietyllä henkilöllä kansallisen tuomarin asema vai ei.

19. Ensinnäkin on kuitenkin riittävää huomauttaa, että ”vaikka oikeuslaitoksen järjestäminen jäsenvaltioissa kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, jäsenvaltioiden on kuitenkin kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden ja erityisesti SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla kuuluvia velvoitteita”.[4] Tämä voi koskea etenkin kansallisia sääntöjä, jotka liittyvät nimityspäätösten tekemiseen johtaviin aineellisiin edellytyksiin ja menettelysääntöihin, ja soveltuvin osin sääntöjä, jotka liittyvät tällaisten nimitysmenettelyjen yhteydessä harjoitettavaan tuomioistuinvalvontaan.[5]

20. Toiseksi pääasian valittaja (W. Ż.) – joka tuomarin asemassa voi lausua unionin oikeuden soveltamiseen ja tulkintaan liittyvistä kysymyksistä – vetoaa suoraan unionin oikeudesta johtuvaan suojaan siltä osin kuin häntä vastaan toteutetuilla hallinnollisilla toimenpiteillä (joissa vaikuttaa olevan kyse de facto alentamisesta) voi olla kielteinen vaikutus hänen riippumattomuuteensa. W. Ż:n valituksen – jossa vaaditaan hänen ammatillisen asemansa suojaa – käsittelyssä on myös noudatettava unionin oikeutta ja etenkin vaatimusta, jonka mukaan ainoastaan SEU 19 artiklan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimukset täyttävä tuomari tai tuomioistuin voi lausua tällaisesta valituksesta.

[4] Tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[5] Ks. vastaavasti tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 134–139 ja 145 kohta) (jäljempänä tuomio A. K. ym.).

21. Kolmanneksi on kuitenkin niin, että valtakunnansyyttäjän näin esittämät väitteet koskevat todellisuudessa mainittujen unionin oikeuden määräysten soveltamisalaa ja näin ollen niiden tulkintaa. Tällainen tulkinta kuuluu SEUT 267 artiklan nojalla selvästi unionin tuomioistuimen toimivaltaan.[6]

B Ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottaminen

22. Puolan hallitus esittää useita väitteitä siitä, miksi ennakkoratkaisukysymys on sen näkemyksen mukaan jätettävä tutkimatta. Se väittää lähinnä, että näin on seuraavista syistä: i) kysymyksessä ei pyydetä tulkitsemaan unionin oikeutta, vaan sillä pelkästään pyritään vahvistamaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen väite, jonka mukaan kyseinen tuomari ei ole riippumaton ja puolueeton tai häntä ei ole nimitetty laillisesti – kaikki nämä seikat edellyttävät muun muassa kansallisen oikeuden tulkitsemista ja tosiseikkojen määrittämistä; ii) unionin tuomioistuimen on mahdotonta muotoilla ylimmän tuomioistuimen esittämä kysymys uudelleen, koska ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ylin tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta antamaan ratkaisun, jossa arvioidaan tosiseikkoja ja lausutaan, että kyseessä oleva tuomari ei ole laillisesti perustettu tuomioistuin; iii) vastaus ennakkoratkaisukysymykseen ei ole tarpeen, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi ratkaista pääasian (etenkin koska W. Ż:n valitus jätettiin jo tutkimatta riidanalaisella määräyksellä ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei joka tapauksessa ole toimivaltainen antamaan ratkaisua, joka merkitsisi tuomarin tehtävän menettämistä), ja iv) ennakkoratkaisukysymyksessä mainittuja unionin oikeuden määräyksiä ei voida soveltaa pääasiaan.

23. Edellä mainittuja Puolan hallituksen esittämiä väitteitä vastaavien väitteiden lisäksi valtakunnansyyttäjä myös väittää, että ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin: i) pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleva CECPA:n tuomareiden jäävääämistä koskeva vaatimus olisi pitänyt jättää tutkimatta kansallisen oikeuskäytännön perusteella; ii) käsitellessään nyt kyseessä olevan kaltaista, KRS:n päätöksestä tehtyä valitusta ylin tuomioistuin ei toimi tuomioistuimena, jonka tehtävänä on ratkaista riita-asia oikeussääntöjen perusteella, vaan oikeussuojaa tarjoavana elimenä menettelyssä, jossa annetaan ”abstrakti” ratkaisu; iii) nyt käsiteltävässä asiassa pyydettyä tulkintaa ei voida soveltaa pääasiassa, koska – sen kysymyksen osalta, onko riidanalaisen määräyksen antanut tuomari riippumaton ja puolueeton, ja tämän määräyksen oikeudellisen perustan tai mahdollisen olemassa olemattomuuden osalta – unionin tuomioistuin ei voi antaa ratkaisua, joka ei jättäisi mitään epäilyä pääasian oikeudenkäynnissä annettavasta ratkaisusta, vaan unionin tuomioistuin voisi pelkästään esittää oikeudellisia suuntaviivoja, joiden perusteella kansallisen tuomioistuimen olisi annettava ratkaisunsa; ennakkoratkaisukysymys taas perustuu pelkästään subjektiivisiin ja perustelemattomiin väitteisiin kansallisen nimitysmenettelyn rikkomisesta; ja iv) ennakkoratkaisupyynnön perustelut eivät ole unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan mukaisia, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viitannut kansalliseen oikeuteen valikoivasti ja puolueellisesti eikä väitettyä kansallisen nimitysmenettelyn rikkomista voida perustella mainitulla oikeudella.

24. Ensinnäkin yleisenä huomautuksena todettakoon, että unionin tuomioistuin on mielestäni selvästi toimivaltainen ja on itse asiassa ainoa tuomioistuin, joka on toimivaltainen vastaamaan kysymykseen, jossa tiedustellaan, mitkä edellytykset riippumattoman tuomioistuimen on

[6] Tuomio A. K. ym., 74 kohta.

täytettävä unionin oikeuden nojalla,[7] ja sen jälkeen määrittelemään, mitä seurauksia tällä on sellaisen henkilön tai elimen, joka ei täytä näitä edellytyksiä, antamille ratkaisuille. Näistä syistä nyt käsiteltävässä asiassa esitetyn kaltainen ennakkoratkaisukysymys on otettava tutkittavaksi.

25. Seuraavaksi, toisin kuin kaikissa edellä mainituissa Puolan hallituksen ja valtakunnansyyttäjän väitteissä esitetään, olen samaa mieltä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, komission ja Rzecznik Praw Obywatelskichin (oikeusasiamies, Puola) kanssa siitä, että vastaus ennakkoratkaisukysymykseen – oliko kyseisellä tuomarilla todellakin sellaisen tuomarin asema, jolla oli toimivalta antaa riidanalainen määräys – on tarpeen pääasian ratkaisemiseksi.

26. Näin on siksi, että – toisin kuin tuomiossa Miasto Łowicz[8] tarkastellussa tilanteessa – SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan tulkinta vaikuttaa suoraan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaisuun, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi sen avulla ratkaista käsiteltävänään olevan kysymyksen heti menettelyn aluksi (in limine litis) ja koska vastauksesta tähän kysymykseen riippuu, onko CECPA:n tuomareiden jäävääämistä koskeva vaatimus tarpeen käsitellä (vai ei) asiassa, jossa riidanalainen määräys lopettaisi laillisesti W. Ż:n aloittaman menettelyn, vai onko päinvastoin tarpeen katsoa, ettei riidanalaista määräystä ole oikeudellisesti olemassa ja että näin ollen valitus ja jäävääämistä koskeva vaatimus on käsiteltävä.

27. Tällainen esikysymys voi koskea etenkin pääasian oikeudenkäynnin menettelyllistä näkökohtaa[9] tai ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivaltaa ratkaista kyseinen valitus.[10] Tältä osin nyt käsiteltävä asia ei eroa asioista, joissa annettiin tuomio A. K. ym., jonka 99 kohdassa todetaan seuraavaa: ”Nyt käsiteltävässä asiassa on korostettava – –, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei pyri unionin tuomioistuimelle esittämillään ennakkoratkaisukysymyksillä ja tässä tapauksessa pyytämällään unionin oikeuden tulkinnalla saamaan selvennystä niiden sen käsiteltäväksi saatettujen asioiden asiakysymykseen, jotka puolestaan koskevat muita unionin oikeuden alaan kuuluvia kysymyksiä, vaan se pyrkii saamaan selvennystä menettelylliseen ongelmaan, joka sen on ratkaistava heti menettelyn aluksi, koska kyseinen ongelma koskee ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen itse toimivaltaa ratkaista mainitut oikeusriidat”.

28. Unionin tuomioistuimen antaman vastauksen perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi nimittäin lausua ylimpään tuomioistuimeen tuomariksi nimitetyn henkilön asemasta ja CECPA:n asemasta samoin kuin A. S:n (W. Ż:n valituksen tutkimatta jättämisestä) 8.3.2019 antaman määräyksen pätevyydestä, ja lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi sen avulla lausua kaikkien CECPA:n tuomareiden jäävääämistä koskevasta vaatimuksesta.

29. Lisäksi pääasian luonteesta riippumatta SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa voidaan soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa, koska CECPA on tuomioistuin, joka – sen lisäksi, että se lausuu olennaisista kysymyksistä, jotka koskevat oikeusvaltioperiaatteen mukaista valtion roolia, kuten vaalitulosten vahvistamista Puolassa – voi joutua lausumaan unionin oikeuden

7 Ks. tästä aiheesta esim. Biltgen, F., ”L’indépendance du juge national vue depuis Luxembourg”, *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, nro 123, 1.7.2020, s. 551.

8 Tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234).

9 Ks. tuomio 20.3.1997, Hayes (C-323/95, EU:C:1997:169).

10 Ks. tuomio 27.6.2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432).

soveltamiseen tai tulkintaan liittyvistä kysymyksistä, etenkin koska se on toimivaltainen kilpailuoikeuden, energia-alan sääntelyn, televiestinnän, rautatieliikenteen ja tiedotusvälineiden valvonnan aloilla.[11]

C Asiakysymys

1. Lyhyt yhteenveto osapuolten lausumista

30. W. Ż., valtakunnansyyttäjä, oikeusasiamies, Puolan hallitus ja Euroopan komissio ovat esittäneet huomautuksia unionin tuomioistuimessa.

31. Puolan hallitus väittää lähinnä, että ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuna yhdessä SEU 2 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että CECPA on riippumaton tuomioistuin ja ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi kyseenalaistaa sen tuomareiden asemaa käsiteltävänään olevassa asiassa. Sen mukaan i) riidanalainen päätös on KRS:stä annetun lain 44 §:n 1 d momentin mukaisesti tullut nyt lopulliseksi niihin menettelyn osallistujiin nähden, joiden nimittämistä päätöksessä ehdotettiin, joten mikään ei estä heidän nimittämistään eikä ylimmällä hallintotuomioistuimella ole toimivaltaa lausua tästä päätöksen osasta tai lykätä sen täytäntöönpanoa; ii) säännökset, joiden nojalla asia saatettiin ylimmän hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, todettiin perustuslain vastaisiksi 25.3.2019 annetulla Trybunał Konstytucyjnyn (perustuslakituomioistuin, Puola) tuomiolla, ja kyseisellä valituksella vireille pantu menettely keskeytettiin lain nojalla ottaen huomioon mainittu tuomio ja 26.4.2019 annetun lain 3 §; ja iii) perustuslain 179 §:ssä ja KRS:stä annetussa laissa säädetty menettely CECPA:n tuomareiden nimittämiseksi ei eroa muiden jäsenvaltioiden vastaavista menettelyistä, siinä on jopa tiukempia vaatimuksia kuin osassa näistä muista kansallisista järjestelmistä eikä sillä ole mitään vaikutusta nimitettyjen tuomareiden riippumattomuuteen, joka turvataan joka tapauksessa täysimääräisesti perustuslain 178–181 §:llä, joissa taataan nimittäminen määräämättömäksi ajaksi, erottamattomuus, rikosoikeudellinen koskemattomuus ja palkka, samalla kun tuomareilta edellytetään muun muassa epäpoliittisuutta.

32. Valtakunnansyyttäjä ei esittänyt huomautuksia ennakkoratkaisukysymyksen asiakysymyksestä, ja kaikki hänen huomautuksensa keskittyvät unionin tuomioistuimen toimivaltaan ja ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamiseen. Hän lisäsi, että kyseessä olevan tuomarin nimitysmenettelyssä ei rikottu mitään Puolan oikeuden sääntöä ja että W. Ż:n asiaa käsittelevällä tuomioistuimella on kaikki riippumattomuuden, puolueettomuuden ja laillisuuden tunnusmerkit.

33. W. Ż. viittaa lähinnä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Ástráðsson-oikeuskäytäntöön ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (tuomioon A. K. ym.), joiden mukaan SEU 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ja perusoikeuskirjan 47 artiklasta, luettuna Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan valossa, johtuvat riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät sellaisten tuomareiden nimittämistä koskevien sääntöjen olemassaoloa, joiden avulla voidaan sulkea pois se, että yksityisissä herää perusteltuja epäilyjä siitä, ovatko kyseessä olevat tuomarit ulkopuolisten intressien ja erityisesti Puolan lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan intressien ulottumattomissa. W. Ż:n mukaan unionin tuomioistuin on katsonut, etteivät nämä edellytykset täyty, jos objektiiviset olosuhteet, joissa kyseinen tuomioistuin perustettiin, sen

[11] Ks. erityisesti tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. Bogdanowicz, P. ja Taborowski, M., "How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: the Polish Experience", *European Constitutional Law Review*, nide 16, nro 2, kesäkuu 2020, s. 306.

ominaispiirteet ja tavat, joilla sen jäsenet on nimitetty, ovat omiaan johtamaan siihen, ettei kyseinen tuomioistuin vaikuta riippumattomalta tai puolueettomalta, mikä on omiaan heikentämään sitä luottamusta, jota oikeuslaitoksen täytyy herättää yksityisissä demokraattisessa yhteiskunnassa (tuomio A. K. ym.). W. Ż:n mukaan KRS sen enempää kuin CECPA:n jäsenetkään (joiden nimittämistä KRS ehdotti tasavallan presidentille) eivät täytä näitä vaatimuksia.

34. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (tuomiosta A. K. ym.) nimittäin seuraa, että ”vaikka voikin olla niin, että joitain [tuomioistuinjärjestelmään äskettäin tehtyihin muutoksiin liittyvistä] seikoista ei sinällään ole mahdollista arvostella ja ne kuuluvat tässä tapauksessa jäsenvaltioiden toimivaltaan ja niiden tekemien valintojen piiriin, niiden yhdistelmä – kun mukaan otetaan myös olosuhteet, joissa nämä valinnat on tehty – saattaa sitä vastoin johtaa epäilemään [CECPA:n ja sen tuomareiden kaltaisen elimen] riippumattomuutta”. Mainitusta oikeuskäytännöstä seuraavat eri edellytykset osoittavat, että uusi KRS, joka osallistuu ylimmän tuomioistuimen tuomareiden nimitysmenettelyyn, ei tarjoa riippumattomuutta koskevia takeita, jotka ovat välttämättömiä sen varmistamiseksi, että ylimmän tuomioistuimen CECPA:ta, joka on perustettu ex nihilo, ja sen jäseniä voidaan pitää riippumattomina ja puolueettomina, kuten unionin oikeudessa edellytetään.

35. Oikeusasiamies ja W. Ż. väittävät lähinnä, että kun otetaan huomioon, että kyseisen tuomarin nimittämisessä rikottiin räikeästi kansallista oikeutta ja loukattiin tehokkaan oikeussuojan periaatetta, ja koska hän ei muodosta SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, tarkoitettua laillisesti perustettua tuomioistuinta eikä riippumatonta ja puolueetonta tuomioistuinta, kyseinen tuomari ei voinut ratkaista pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaista unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa valitusta. Lisäksi tällaisessa tapauksessa mikä tahansa kansallinen säännös tai (lainsäädännöllinen, hallinnollinen tai tuomioistuinten) käytäntö on ristiriidassa unionin oikeuteen erottamattomasti sisältyvien vaatimusten kanssa, jos se heikentää unionin oikeuden tehokkuutta siten, että toimivaltaiselta tuomarilta unionin oikeutta soveltaessaan evätään valta toteuttaa (tämän soveltamisen ajankohtana) kaikki toimet, jotka ovat tarpeen, jotta voidaan jättää soveltamatta sellaisia kansallisia säännöksiä, jotka ovat esteenä suoraan sovellettavien unionin oikeussääntöjen (kuten SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan) täydelle tehokkuudelle, ilman että on pyydettävä tai odotettava, että kyseinen toimi kumotaan lainsäädäntöteitse tai muussa perustuslakiin perustuvassa menettelyssä.[12]

36. Komissio väittää lähinnä, että ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava kieltävästi. Komission mukaan kysymyksen toiseen osaan on sitä vastoin vastattava myöntävästi.

2. Arviointi

a) Johdanto: ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on jo todennut, että nyt käsiteltävässä asiassa on rikottu räikeästi ja tarkoituksellisesti tuomareiden nimittämistä koskevia Puolan oikeuden sääntöjä

37. Kysymyksellään, joka koskee SEU 2 artiklaa, SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa ja perusoikeuskirjan 47 artiklaa, ylimmän tuomioistuimen siviilijaosto tiedustelee unionin tuomioistuimelta, ovatko nämä unionin oikeuden määräykset esteenä tilanteelle, jossa tasavallan presidentti nimittää henkilön ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan ex novo perustettuun

[12] Ks. erityisesti tuomio 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49); tuomio 19.6.1990, Factortame ym. (C-213/89, EU:C:1990:257) ja tuomio 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, 57 kohta).

CECPA:han, kun i) KRS:n päätös, jossa ehdotetaan kyseisen tuomarin nimittämistä tähän virkaan, on ylimmässä hallintotuomioistuimessa vireillä olevan valituksen kohteena (ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen osa) ja ii) ylin hallintotuomioistuin on kyseistä valitusta käsitellessään lykännyt KRS:n päätöksen täytäntöönpanoa (toinen osa).

38. Ennakkoratkaisukysymystä on tutkittava muun muassa ottamalla huomioon seuraavat asiaan liittyvät unionin tuomioistuimessa vireillä olevat asiat: i) asia C-824/18 (ks. ratkaisuehdotukseni 17.12.2020 ja unionin tuomioistuimen tuomio 2.3.2021 [13]), jossa ylin hallintotuomioistuin kyseenalaisti kansallisten tuomioistuinten riippumattomuuden Euroopan unionin tuomioistuimina sellaisen tuomioistuinvalvonnan yhteydessä, jonka kohteena oli KRS:n päätös, jossa tasavallan presidentille ehdotettiin tiettyjen henkilöiden nimittämistä ylimmän tuomioistuimen tuomareiksi; ii) asia C-508/19 (edelleen vireillä, ks. tässä asiassa samana päivänä eli 15.4.2021 esittämäni ratkaisuehdotus), jossa ylin tuomioistuin esitti ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle ja jossa kyseessä oleviin oikeudellisiin ongelmiin kuuluu sellaisen tuomarin ilmeisen lainvastainen nimittäminen, joka lausui unionin oikeuden tulkitsemisesta ja soveltamisesta, ja tällaisen nimityksen vaikutuksista tällaisen tuomarin antamiin ratkaisuihin, ja iii) asia C-791/19 (edelleen vireillä, ks. kyseisessä asiassa 6.5.2021 esitettävä ratkaisuehdotukseni, jossa käsittelen myös kysymystä, joka koskee oikeutta laillisesti perustettuun tuomioistuimeen osana SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa annettuja takeita).

39. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on jo todennut, että menettelyssä, jossa A. S. nimitettiin ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan, rikottiin räikeästi ja tarkoituksellisesti tuomareiden nimittämistä koskevia Puolan oikeuden sääntöjä.

40. Tämä rikkominen tapahtui ennen kaikkea siten, että tasavallan presidentti nimitti A. S:n ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan, vaikka muut nimitysmenettelyn osallistujat olivat aikaisemmin riitauttaneet ylimmässä hallintotuomioistuimessa KRS:n päätöksen nro 331/2018, johon sisältyi ehdotus hänen nimittämisestään, eikä menettely ylimmässä hallintotuomioistuimessa ollut päättynyt ennen nimityskirjan tiedoksi antamista hänelle.

41. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää ensinnäkin, että perustuslain 179 §:n mukaan Puolassa tasavallan presidentti nimittää tuomarit virkaansa toistaiseksi KRS:n ehdotuksesta. Näiden kahden toisiaan täydentävän elimen on tehtävä yhteistyötä kronologisesti. KRS:n ehdotus on pelkkä lausunto, mutta se antaa tiettyjä valtuuksia – vasta sen jälkeen, kun ehdotus on esitetty tasavallan presidentille, presidentillä on toimivalta nimittää ehdotuksessa mainittu henkilö tuomarin virkaan.

42. KRS:n tasavallan presidentille tuomarin virkaan nimitystä koskevan ehdotuksen esittämistä edeltää nimitysmenettely, jota perustuslaissa asetettuja vaatimuksia noudattaen säännellään laeilla. Sen varmistamiseksi, että nimitysmenettelyyn osallistuvien ehdokkaiden oikeuksia, mukaan lukien oikeus päästä julkishallinnon palvelukseen samoin edellytyksin (perustuslain 60 §) ja oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi jokaisessa yksittäistapauksessa (perustuslain 45 §:n 1 momentti ja 77 §:n 2 momentti), suojataan, on säädetty tuomioistuimen mahdollisuudesta tarkastaa, ovatko KRS:n päätökset tuomarin virkaan nimitystä koskevan ehdotuksen esittämisestä tasavallan presidentille lain mukaisia (KRS:stä annetun lain 44 §). Ylimmän tuomioistuimen tuomareiksi hakevien henkilöiden osalta tämä tuomioistuinvalvonta on annettu tehtäväksi ylimmälle hallintotuomioistuimelle – jonka on otettava huomioon unionin

[13] Ratkaisuehdotukseni A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Valitukset) (C-824/18, EU:C:2020:1053) ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (C-824/18, EU:C:2021:153). Ks. myös vireillä oleva asia C-132/20, Getin Noble Bank.

tuomioistuimen vastaukset sen asiassa C-824/18[14] esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin, lausuttava näiden kansallisten säännösten (KRS:stä annetun lain 44 §:n 1 b momentin) yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa ja varmistettava, että kansallista oikeutta tulkitaan yhdenmukaisesti unionin oikeuden kanssa.

43. Toiseksi silloin, kun ennen ylimmän tuomioistuimen virkaa koskevan nimityskirjan luovuttamista ylimpään hallintotuomioistuimeen on valitettu päätöksestä, joka koskee ehdotusta kyseisen henkilön nimittämisestä, päätöksen oikeudellinen asema riippuu kyseisen tuomioistuimen ratkaisusta. Valituksen hyväksymisestä voi seurata, että edellytyksiä tuomarin virkaan nimittämiselle ei siten ole. Näin ollen tasavallan presidentti ei voi käyttää tuomarin virkaan nimittämistä koskevaa oikeuttaan niin kauan kuin menettely ylimmässä hallintotuomioistuimessa ei ole päättynyt, koska puuttuu vakaa perusta, johon tämän oikeuden käyttäminen perustuu.

44. Nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat tuomareiden nimittämistä koskevien Puolan oikeuden sääntöjen rikkomiset tapahtuivat asiayhteydessä, jossa toteutettiin useampia toimia, joilla pyrittiin estämään ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan nimittämistä koskevien KRS:n päätösten tehokas oikeudellinen valvonta.[15]

45. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että lukuun ottamatta kyseisessä asiassa tuomioistuinvalvonnan kohteena olevia seikkoja, pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevaan nimitykseen liittyy muita sääntöjenvastaisuuksia, kuten se, että Sejm (Puolan parlamentin alahuone) nimitti KRS:n jäsenet, jotka ovat tuomareita, kun aiemmin heidät nimittivät muut kansalliset tuomarit. Lisäksi heidät nimitettiin lyhentämällä aiemman KRS:n jäsenten toimikauden kestoa huolimatta siitä, että sen kesto taataan perustuslaissa. Näitä kysymyksiä tarkasteltiin tuomiossa A. K. ym.

b) Muodostaako A. S. yhden tuomarin kokoonpanona laillisesti perustetun tuomioistuimen?

46. Ensinnäkin, kun tarkastellaan perusoikeuskirjan 47 artiklaa erillisenä määräyksenä, kuten sen ensimmäisestä kohdasta ilmenee, henkilö, joka vetoaa siihen, vetoaa unionin oikeudessa taattuihin oikeuksiin tai vapauksiin.[16]

47. Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvistä tiedoista ei kuitenkaan ilmene, että pääasian kohteena olisi sellaisen oikeuden tunnustaminen, joka pääasian valittajalla on tietyn unionin oikeuden oikeussäännön nojalla. Perusoikeuskirjan 47 artiklaa ei siten voida soveltaa käsiteltävässä asiassa.

48. Seuraavaksi, kuten oikeusasiamies huomautti, ennakkoratkaisukysymyksen esittämiseen johtanut kansallinen menettely koskee sellaisen kansallisen tuomarin urakehitykseen puuttumista, joka hoitaa tehtäviään tuomioistuimessa, joka kuuluu Puolan yleisten tuomioistuinten järjestelmään. Kyseinen tuomari voi siten joutua lausumaan unionin oikeuden soveltamista ja tulkitsemista koskevista kysymyksistä ja on siis SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin ja osa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti ”unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla” annettavia oikeussuojakeinoja koskevaa Puolan järjestelmää. Kyseisessä

[14] Ks. tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Valitukset) (C-824/18, EU:C:2021:153) ja samassa asiassa esittämäni ratkaisuehdotus (C-824/18, EU:C:2020:1053).

[15] Ks. tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Valitukset) (C-824/18, EU:C:2021:153) ja samassa asiassa esittämäni ratkaisuehdotus (C-824/18, EU:C:2020:1053).

[16] Tuomio 6.10.2020, État luxembourgeois (Tietopyyntöjä koskeva oikeussuoja verolainsäädännössä) (C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, 55 kohta).

määräyksessä kuitenkin velvoitetaan asianomainen jäsenvaltio takaamaan, että tällainen tuomari täyttää tehokkaaseen oikeussuojaan erottamattomasti kuuluvat edellytykset ja etenkin riippumattomuuden ja puolueettomuuden edellytyksen. Tämä edellyttää, että W. Ż:tä suojellaan siirroilta, joihin olisi erottamisen tapaan sovellettava riittäviä takeita, jotta yksityisissä ei synny perusteltuja epäilyjä siitä, ovatko kyseessä olevat tuomarit täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa.

49. Koska W. Ż. kuuluu SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, annettavan suojan soveltamisalaan, hänellä on näiden määräysten nojalla – suoraan unionin oikeudesta johtuva [17] – oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan, mikä tarkoittaa, että hänen kanteensa on tutkittava elimessä, jolla on ”tuomioistuimen”, sellaisena kuin se määritellään unionin oikeudessa, asema eli joka on riippumaton, puolueeton ja laillisesti perustettu elin. [18] Nyt käsiteltävässä asiassa, koska KRS ei ole tuomioistuin, ainoa lainkäyttöelin, joka voisi täyttää edellä mainitut edellytykset, on ylin tuomioistuin ainoana ja ylimpänä oikeusasteena, jonka on selvitettävä, eikö puuttuminen W. Ż:n ammatilliseen asemaan heikentänyt niitä takeita, joita hänellä on näiden samojen määräysten nojalla, luettuna yhdessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kanssa, mikä edellyttää sen kysymyksen ratkaisemista, täyttääkö kyseinen tuomari (A. S.) nämä edellytykset.

1) Ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen osa: tuomareiden nimittäminen ennen kuin ylin hallintotuomioistuin on ratkaissut KRS:n päätöksestä nro 331/2018 tehdyn vireillä olevan valituksen

50. Keskeinen seikka on se, onko sillä, että KRS:n päätöksiin (jotka oli tehty ylimmän tuomioistuimen tuomareiden nimitysmenettelyn kuluessa) kohdistuva tuomioistuinvalvonta oli vireillä, lykkäävä vaikutus (tai pitäisikö sillä olla tällainen vaikutus).

51. Komission mukaan vaikuttaa siltä, että perustuslain 184 §:ssä säädetään, että ylin hallintotuomioistuin harjoittaa tuomioistuinvalvontaa laissa säädetyissä rajoissa, ja että KRS:stä annetun lain 44 §:n 1 b ja 4 momentista ilmenee, ettei KRS:n päätöksestä tehdyllä valituksella ole lykkäävää vaikutusta sen kyseisen päätöksen osan osalta, jossa ehdotetaan henkilön nimittämistä ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan.

52. Ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäistä osaa koskeva komission arviointi on kuitenkin nähdäkseni harhaanjohtava, etenkin Puolan nykyisen yleisen asiayhteyden takia. Kuten ratkaisuehdotuksessani A.B. ym. totesin ja kuten unionin tuomioistuin on samassa asiassa antamassaan tuomiossa vahvistanut, [19] ylimpään hallintotuomioistuimeen KRS:stä annetun lain 44 §:n 1a–4 momentin nojalla tehdyn kaltaisella valituksella ei ole mitään todellista vaikutusta, ja se tarjoaa ainoastaan näennäisen oikeussuojakeinon.

53. Tämä pätee erityisesti KRS:stä annetun lain 44 §:n 1 b ja 4 momentin säännösten vuoksi, joista seuraa olennaiselta osin, että vaikka ehdokas, jota KRS ei ole esittänyt nimitettäväksi, tekee tällaisen valituksen, KRS:n päätökset ovat nimitettävien ehdokkaiden esittämistä koskevien päätösten osalta aina lopullisia, koska tasavallan presidentti voi nimittää heidät kyseisiin virkoihin odottamatta muutoksenhaun lopputulosta, kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa

[17] Tuomio A. K. ym., 167–169 kohta. Ks. mm. Filipek, P., ”Only a Court Established by Law Can Be an Independent Court: The ECJ’s Independence Test as an Incomplete Tool to Assess the Lawfulness of Domestic Courts”, Verfassungsblog.de, 23.1.2020.

[18] Tuomio 16.2.2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, 27 kohta).

[19] Tämä liittyy ensimmäiseen mainitussa asiassa esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen, tuomion 156–167 kohta.

tapahtui. Tässä tilanteessa on nimittäin selvää, että tällaisen päätöksen, johon sisältyy ratkaisu olla esittämättä valittajan nimittämistä, mahdollisella kumoamisella hänen aloittamansa oikeudenkäynnin päätteeksi ei ole todellisia vaikutuksia hänen tilanteeseensa sen viran osalta, jota hän oli hakenut ja joka oli siis jo täytetty kyseisen päätöksen pohjalta.

54. Kuten unionin tuomioistuin selittää tuomion A.B. ym. 159–164 kohdassa, on otettava huomioon seuraavat seikat: i) kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä muutettiin huomattavasti aiemmin voimassa ollutta kansallista oikeutta; ii) säännösten vaikutuksesta kansalliseen lainsäädäntöön siihen asti perustuneen tällaisten päätösten tuomioistuinvalvonnan tehokkuus heikentyi; iii) näillä säännöksillä vähennetään KRS:n päätösten osalta aikaisemmin harjoitetun tuomioistuinvalvonnan intensiteettiä; iv) KRS:stä annetun lain 44 §:n 1 a–4 momentissa näin säädetyt rajoitukset koskevat ainoastaan muutoksenhakua ylimmän tuomioistuimen tuomarinvirkoihin nimitettävien ehdokkaiden esittämistä koskeviin KRS:n päätöksiin; v) on myös otettava huomioon kaikkiin ylimpään tuomioistuimeen ja KRS:ään viime aikoina vaikuttaneisiin uudistuksiin (ks. tuomion A.B. ym. 130–135 kohta) liittyvä asiayhteys ja vi) KRS:stä annetun lain 44 §:n 1 b ja 4 momentin säännökset otettiin käyttöön yleisten tuomioistuinten järjestämisestä annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 20.7.2018 annetulla lailla siten, että ne tulivat voimana 27.7.2018 eli vain vähän aikaa ennen sitä, kun KRS:n uuden kokoonpanon oli määrä ottaa kantaa hakemuksiin, jotka koskivat ylimmän tuomioistuimen useita vapautuneita tai ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain voimaantulon seurauksena vasta perustettuja tuomarinvirkoja, ja siten muun muassa asiassa A.B. ym. pääasian oikeudenkäynnissä valittajina olevien hakemuksiin.

55. Lisäksi näitä seuranneiden lainsäädännöllisten muutosten seurauksena 23.5.2019 alkaen suljettiin kokonaan pois mahdollisuus valittaa KRS:n päätöksistä ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan nimitystä koskevissa yksittäistapauksissa. Tässä yhteydessä riittää, kun huomautetaan, että ratkaisuehdotuksessani A.B. ym. ja samassa asiassa annetussa tuomiossa KRS:stä annettuun lakiin tehdyt peräkkäiset muutokset, joiden seurauksena tasavallan presidentille nimitettävien ehdokkaiden esittämistä koskeviin KRS:n päätöksiin kohdistuva tehokas tuomioistuinvalvonta poistettiin, todettiin unionin oikeuden vastaisiksi (ks. kyseisessä asiassa esitettyyn kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen annetun vastauksen perustana oleva tarkastelu, etenkin mainitun tuomion 108 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

56. Edellä esitetystä seuraa, että – vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen onkin arvioitava tätä itse – kyseisten kansallisten säännösten taannehtiva vaikutus ylimmän tuomioistuimen tuomarinvirkoihin nimitettävien ehdokkaiden esittämistä koskeviin KRS:n päätöksiin saatavilla olevan oikeussuojan tehokkuuteen on nähdäkseni ristiriidassa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa.

57. Kansallisen tuomioistuimen on tehtävä arviointinsa tästä ratkaisuehdotuksesta ja tuomiosta A.B. ym. ilmenevien oikeusohjeiden ja muiden tietoonsa saamien merkityksellisten seikkojen perusteella sekä ottaen tarvittaessa huomioon sille kyseisten toimenpiteiden oikeuttamiseksi esitettävät perustelut ja erityiset tavoitteet. Lisäksi kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, herättävätkö KRS:stä annetun lain 44 §:n 1 a–4 momenttiin sisältyvien säännösten kaltaiset kansalliset säännökset yksityisissä perusteltuja epäilyjä siitä, ovatko pääasioissa kyseessä olevien KRS:n päätösten pohjalta nimitettävät tuomarit täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ja erityisesti Puolan lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan välittömän tai välillisen vaikutusvallan ulottumattomissa ja neutraaleja vastakkain oleviin intresseihin nähden, ja johtavat siten siihen,

ettei kyseisiä tuomareita koeta riippumattomiksi tai puolueettomiksi, mikä on omiaan heikentämään sitä luottamusta, jota oikeuslaitoksen täytyy herättää yksityisissä demokraattisessa yhteiskunnassa ja oikeusvaltiossa.

58. Puolassa vallitsevassa yleisessä asiayhteydessä SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta nimittäin edellyttää, että ylimmän tuomioistuimen tuomareiden nimitysmenettelyssä tehtyihin päätöksiin kohdistuu tuomioistuinvalvontaa, jolla on lykkäävä vaikutus.

59. Perustuslakituomioistuin nimittäin totesi 27.5.2008 antamassaan tuomiossa (asia SK 57/06), että sellaisten KRS:n päätösten tuomioistuinvalvonnan saatavuuden rajoittaminen, joissa KRS on päättänyt olla ehdottamatta tasavallan presidentille ehdokkuutta tuomarin virkaan, oli perustuslain vastaista.

60. Kuten oikeusasiamies perustellusti totesi, SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti nimitysmenettely ei saa herättää yksityisissä perusteltuja epäilyjä siitä, ovatko kyseessä olevat tuomarit täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, kun asianomaiset henkilöt nimitetään tuomareiksi. Näin ollen, kun otetaan huomioon KRS:n keskeinen asema tuomareiden nimitysmenettelyssä ja se, ettei tasavallan presidentin tuomarinimityksistä tekemiin päätöksiin kohdistu laillisuusvalvontaa, on tarpeen, että tuomarin virkaa hakevilla on mahdollisuus tehokkaaseen oikeussuojaan. Näin on etenkin, kun – kuten nyt tarkasteltavassa tapauksessa – valtio omalla menettelyllään puuttuu tuomareiden nimitysmenettelyyn tavalla, joka uhkaa vaarantaa näiden tuomareiden tulevan riippumattomuuden. Vaadittavan laillisuusvalvonnan olisi a) tapahduttava ennen nimittämistä, koska nimittämisen jälkeen tuomaria suojaa erottamattomuuden periaate, b) siinä on ainakin tarkastettava, ettei toimivaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin ja ettei asiassa ole tehty oikeudellista virhettä tai ilmeistä arviointivirhettä, ja sen on c) mahdollistettava kaikkien nimitysmenettelyn näkökohtien selventäminen, unionin oikeuden vaatimukset mukaan luettuina, tarvittaessa esittämällä unionin tuomioistuimelle kysymyksiä, jotka koskevat muun muassa tehokkaan oikeussuojan periaatteesta johtuvia vaatimuksia. [20]

61. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi ennakkoratkaisupyynnössä, perustuslain 179 §:ää on rikottu kahdella tavalla. Ensinnäkin tasavallan presidentti nimitti A. S:n tilanteessa, jossa KRS:n päätöksen nro 331/2018, johon sisältyi ehdotus hänen nimittämisestään, oikeudellinen asema ei ollut pysyvä (ennakkoratkaisupyynnön 24 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Lisäksi tässä yhteydessä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan myös loukattu toimivallan jaon ja tasapainon periaatetta sekä laillisuusperiaatetta. Kun otetaan huomioon ylimmän hallintotuomioistuimen perustuslaillinen asema lainkäyttöelimenä, se, että sille on lainsäädännössä annettu toimivalta valvoa – nyt käsiteltävässä asiassa – KRS:n päätösten lainmukaisuutta, ja tarve kunnioittaa menettelyn tulosta tässä tuomioistuimessa, tasavallan presidentti ei voinut käyttää ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan nimittämistä koskevaa oikeuttaan ennen kuin menettely ylimmässä hallintotuomioistuimessa oli päättynyt.

62. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee – minkä myös ylimmän tuomioistuimen kolme yhdistettyä jaostoa vahvistivat 23.1.2020 tekemässään päätöksessä [21] (35 kohta, s. 45) – KRS:n päätökset eivät olleet lopullisia sikäli, että vireillä oli valitusmenettely, joka voisi johtaa niiden

[20] Tuomio A. K. ym., 134 kohta.

[21] Ks. Garlicki, L., ”Polish Judicial Crisis and the European Court of Human Rights (a few observations on the Astradsson case)”, joka julkaistaan teoksessa: Bodnar, A. ja Urbanik, J., *Waiting for the Barbarians – Law in the days of Constitutional Crisis, Studies offered to Mirosław Wyrzykowski*, Varsova, 2021.

kumoamiseen. Tällaiset päätökset eivät tarjonneet perustaa ehdotukselle siitä, että tasavallan presidentti nimittää asianomaiset henkilöt avoimiin tuomarinvirkoihin. Koska päätöksistä oli valitettu, avoimia tuomarinvirkoja ei täytetty lain mukaisesti.

63. Tästä seuraa, että tasavallan presidentin tekemä nimitys ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan ennen kuin ylin hallintotuomioistuin antoi lopullisen ratkaisun KRS:n päätöksestä nro 331/2018 tehdystä valituksesta merkitsee niiden kansallisten sääntöjen räikeää rikkomista, jotka koskevat menettelyä tuomareiden nimittämiseksi ylimpään tuomioistuimeen, kun näitä sääntöjä tulkitaan sovellettavan unionin oikeuden (etenkin SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan) mukaisesti.

2) Ennakkoratkaisukysymyksen toinen osa: ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan nimittäminen siitä huolimatta, että ylin hallintotuomioistuin oli määrännyt ehdokkaiden nimittämistä koskevan KRS:n päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä

64. On viime kädessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia arvioida tätä seikkaa kaikkien asian kannalta merkityksellisten seikkojen perusteella, mutta CECPA:n[22] tuomarin (A. S:n) nimittämisessä tapahtunut sääntöjenvastaisuus johtuu nähdäkseni a fortiori siitä, että hänet nimitettiin ylimpään tuomioistuimeen ja kyseiseen jaostoon huolimatta ylimmän hallintotuomioistuimen päätöksestä lykätä KRS:n päätöksen nro 331/2018 täytäntöönpanoa.

65. Yhdyn näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja myös W. Ż:n, oikeusasiamiehen ja komission näkemykseen siitä, että se, että toimeenpanovallan käyttäjä on rikkonut tietoisesti ja tarkoituksella tuomioistuinratkaisua, etenkin välitoimien määräämisestä tehtyä ylimmän hallintotuomioistuimen päätöstä (toisin sanoen 27.9.2018 annettua määräystä) – minkä tarkoituksena oli ilmeisesti varmistaa, että hallitus voi vaikuttaa tuomarinimityksiin – on osoitus oikeusvaltioperiaatteen loukkaamisesta ja merkitsee itsessään sitä, että toimeenpanovallan käyttäjä on rikkonut ”[perustavanlaatuisia sääntöjä], jotka liittyvät erottamattomasti kyseisen tuomioistuinjärjestelmän perustamiseen ja toimintaan” 26.3.2020 annetun tuomion Review Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232; jäljempänä tuomio Simpson ja HG) 75 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

66. Kyseisillä välitoimilla pyritään takaamaan ylimmän hallintotuomioistuimen ratkaisun täysi tehokkuus tilanteessa, jossa kyseinen tuomioistuin hyväksyy KRS:n päätöksestä nro 331/2018 tehdyn valituksen ja kumoaa viimeksi mainitun päätöksen valittajan pyynnöstä.

67. On selvää, että välitoimimääräys oli oikeudellisesti sitova, lopullinen ratkaisu.

68. Tästä seuraa, että on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia arvioida tuomion Simpson ja HG 75 kohdan valossa, onko CECPA:n kyseisen tuomarin (A. S:n) nimittämisessä kyse sääntöjenvastaisuudesta, joka aiheuttaa todellisen vaaran siitä, että muut valtiovallan käyttäjät, erityisesti toimeenpanovallan käyttäjä, voivat käyttää perusteetonta harkintavaltaa, joka vaarantaa nimitysmenettelyn lopputuloksen integriteetin ja aiheuttaa siten oikeussubjekteille perustellun epäilyksen asianomaisten tuomareiden riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta.

[22] Siitä, ettei ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaosto olisi laillisesti perustettu tuomioistuin, ks. Pech, L., *Protecting Polish judges from Poland's Disciplinary 'Star Chamber'*, https://ssrn.com/abstract=3683683, s. 16. Ks. myös Pech, L., "The Right to an Independent and Impartial Tribunal Previously Established by Law under Article 47 of the EU Charter" teoksessa Peers, S. ym., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608669.

69. Vaatimuksella, jonka mukaan tuomioistuimen on oltava laillisesti perustettu, pyritään varmistamaan, että oikeuslaitoksen järjestäminen perustuu lainsäädäntövallan käyttäjän laatimiin sääntöihin ja ettei se ole siten riippuvainen toimeenpanovallan käyttäjän harkintavallasta eikä oikeusviranomaisten omasta harkintavallasta.

70. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan mukainen oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin käsittää oikeuden laillisesti perustettuun tuomioistuimeen, ja näiden määräysten ja tämän käsitteen soveltamisala on määritettävä ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta ja 13 artiklaa koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

71. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että ”riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa ja sen jäsenten *nimitystä* ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat elimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista, ja joiden perusteella yksityisten kaikki perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa”. [23]

72. Unionin tuomioistuin on myös selventänyt, että ”perusoikeuskirjan 47 artiklaa koskevista selityksistä, jotka on SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen kohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaisesti otettava huomioon kyseistä 47 artiklaa tulkittaessa, ilmenee tässä suhteessa, että 47 artiklan ensimmäinen ja toinen kohta vastaavat [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 6 artiklan 1 kappaletta ja 13 artiklaa”. [24]

73. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja kattavuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa.

74. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan ”tuomioistuimen on aina oltava ’laillisesti perustettu’”. [25]

75. Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, ”Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen sisältyvä ilmaus ’laillisesti perustettu’ sisältää paitsi lainkäyttöelinten perustamista ja toimivaltaa koskevan lainsäädännön myös muut valtion sisäiset oikeussäännöt, joiden noudattamatta jättäminen merkitsee, että yhden tai useamman tuomarin osallistumista asian käsittelyyn on pidettävä sääntöjenvastaisena.– – Tähän sisältyvät etenkin tuomioistuimen jäsenten riippumattomuutta, heidän virkakautensa kestoa ja puolueettomuuttaan koskevat säännökset.– – Toisin sanoen ilmaisu ’laillisesti perustettu’ käsittää paitsi tuomioistuimen olemassaolon oikeudellisen perustan myös sen, että kyseinen tuomioistuin noudattaa siihen sovellettavia sääntöjä.” [26]

[23] Kursivointi tässä. Tuomio A. K. ym., 123 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[24] Tuomio 30.6.2016, Toma ja Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, 40 kohta).

[25] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, 211 kohta).

[26] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti (CE:ECHR:2020:1201JUD 002637418, 212 ja 213 kohta).

76. Näin ollen käsite ”perustaminen” sisältää jo luonteensa vuoksi kyseisessä tuomioistuinjärjestelmässä käytössä olevan tuomareiden nimitysmenettelyn, jossa on oikeuden ensisijaisuuden periaatteen mukaisesti noudatettava tiukasti kansallisen oikeuden sovellettavia sääntöjä.

77. Tuomiossa Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuri jaosto – joka pitkälti vahvisti jaoston 12.3.2019 antaman ratkaisun – katsoi, että kun otetaan huomioon rikkomisen toteamisen mahdolliset vaikutukset ja kyseessä olevat tärkeät edut, oikeutta ”laillisesti perustettuun tuomioistuimeen” ei pitäisi tulkita liian laajasti siten, että mikä tahansa sääntöjenvastaisuus tuomareiden nimitysmenettelyssä uhkaisi vaarantaa tämän oikeuden. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin muotoili siten kolmivaiheisen testin sen määrittämiseksi, olivatko tuomareiden nimitysmenettelyssä tapahtuneet sääntöjenvastaisuudet vakavuudeltaan sellaisia, että ne merkitsevät laillisesti perustettua tuomioistuinta koskevan oikeuden loukkaamista: vaihe 1, onko kansallista oikeutta rikottu ilmeisellä tavalla (kyseisen tuomion 244 ja 245 kohta); vaihe 2, koskivatko kansallisen oikeuden rikkomiset jotakin tuomareiden nimitysmenettelyn perustavaa sääntöä (246 ja 247 kohta); ja vaihe 3, valvottiinko väitettyjä ”laillisesti perustettua tuomioistuinta” koskevan oikeuden loukkauksia tehokkaasti ja korjattiinko ne kansallisissa tuomioistuimissa (248–252 kohta).

78. Edellä mainittuja periaatteita sovelletaan sellaisten säännösten rikkomiseen, joilla säännellään nimenomaisesti nimitysmenettelyä stricto sensu, mutta – kuten nyt käsiteltävä asia osoittaa – niitä on myös sovellettava tapauksissa, joissa jätetään huomiotta aiempien nimitysten, jotka ovat luonteeltaan oikeutta luovia kyseiseen nimitykseen nähden (kuten KRS:n päätös nro 331/2018), osalta harjoitettu tuomioistuinvalvonta.

79. Kuten komissio huomautti, tuomareiden nimittämistä koskevien sääntöjen osalta ei ole yllättävää, että sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (1.12.2020 antamansa tuomion Ástráðsson v. Islanti 247 kohdassa [27]) että unionin tuomioistuin (tuomion Simpson ja HG 75 kohdassa [28]) yhdistävät edellytyksen, jonka mukaan tuomioistuimen on oltava laillisesti perustettu, suoraan tuomareiden riippumattomuuden periaatteeseen siinä mielessä, että on tarpeen tutkia, aiheuttaako tuomareiden nimittämisen yhteydessä tapahtunut sääntöjenvastaisuus ”todellisen vaaran siitä, että muut valtiovallan käyttäjät, erityisesti toimeenpanovallan käyttäjä, voivat käyttää perusteetonta harkintavaltaa, joka vaarantaa nimitysmenettelyn lopputuloksen integriteetin ja aiheuttaa siten oikeussubjekteille perustellun epäilyksen asianomaisten tuomareiden riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta” (tuomio Simpson ja HG, 75 kohta).

80. Edellä mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että edellytys, jonka mukaan tuomioistuimen on oltava laillisesti perustettu, ja tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta ja puolueettomuutta koskevat edellytykset liittyvät kiinteästi toisiinsa.

[27] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti (CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, 103 kohta). Tämän oikeuskäytännön tarkastelusta Puolan asiayhteydessä ks. mm. Szwed, M., ”Orzekanie przez wadliwie powołanych sędziów jako naruszenie prawa do sądu w świetle wyroku Astradsson”, *Europejski Przegląd Sądowy*, heinäkuu 2019, s. 42 ja Graver, H. P., ”A New Nail in the Coffin for the 2017 Polish Judicial Reform: On the ECtHR judgment in the case of Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland (Application no. 26374/18)”, Verfassungsblog.de, 2.12.2020. Ks. myös ihmisoikeuksia käsittelevän Helsinki-säätiön (Helsinki Foundation for Human Rights) asiassa Ástráðsson esittämät huomautukset, 1926/2019/PSP/MSZ, 30.12.2019.

[28] Ks. Simon, D., ”Composition du Tribunal de la fonction publique – Note sur l’arrêt Simpson c/ Conseil”, *Europe*, nro 5, toukokuu 2020. Puolasta ks. Pech, L., ”Dealing with ‘fake judges’ under EU Law: Poland as a Case Study in light of the ruling in Simpson and HG”, *Reconnect Working Paper No 8*, toukokuu 2020.

81. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Simpson ja HG (75 ja 79 kohta) määrittämät edellytykset muistuttavat tuomiossa A. K. ym. määritettyjä edellytyksiä,[29] mutta nämä tuomiot eroavat toisistaan siinä, että tuomiossa Simpson ja HG määritetään edellytykset, joita käytetään arvioitaessa oikeuslaitoksen järjestämistä ja etenkin tuomareiden nimittämistä koskevien sääntöjen rikkomista: kyseinen tuomio koskee siten *sääntöjen rikkomista*, kun taas tuomiossa A. K. ym. vahvistetaan edellytykset sen arvioimiseksi, tarjoaako *oikeuslaitoksen järjestämistä koskeva lainsäädäntökehys itsessään* tarvittavat takeet tuomareiden riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

82. Kun otetaan huomioon, että nyt käsiteltävässä asiassa on kyse tuomarin (CECPA:n tuomarin A. S:n) nimitysmenettelyssä mahdollisesti tapahtuneen sääntöjenvastaisuuden arvioinnista, sen kannalta suoraan merkityksellinen on Simpson ja HG -oikeuskäytäntö.

83. Sen määrittämiseksi, merkitseekö tällainen sääntöjenvastaisuus sen edellytyksen rikkomista, että tuomioistuimen on oltava laillisesti perustettu SEU 19 artiklassa tarkoitetulla tavalla, tuomion Simpson ja HG 75 kohdan mukaan on tarpeen arvioida, onko tämä sääntöjenvastaisuus ”*luonteeltaan ja vakavuudeltaan sellainen*, että se aiheuttaa todellisen vaaran siitä, että muut valtiovallan käyttäjät, erityisesti toimeenpanovallan käyttäjä, voivat käyttää perusteetonta harkintavaltaa, joka vaarantaa nimitysmenettelyn lopputuloksen integriteetin ja aiheuttaa siten oikeussubjekteille perustellun epäilyksen asianomaisten tuomareiden riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta, ja näin on silloin, kun on kyse perustavanlaatuisista säännöistä, jotka liittyvät erottamattomasti kyseisen tuomioistuinjärjestelmän perustamiseen ja toimintaan” (kursivointi tässä).

84. Kun tarkastellaan vaatimusta, jonka mukaan tuomioistuimen on oltava ”laillisesti perustettu”, kuten oikeusasiamies huomauttaa, nimityssääntöjen tarkka noudattaminen on välttämätöntä, koska se antaa nimitetylle tuomarille tunteen siitä, että hän on saanut viran pelkästään pätevyytensä ja objektiivisten kriteerien perusteella ja luotettavan menettelyn päätteeksi, jolloin vältetään riippuvuussuhteen syntyminen tuomarin ja nimitykseen osallistuvien viranomaisten välille. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi vakuuttavasti yhtäältä, että tuomarin nimitysprosessin tehokas laillisuusvalvonta muodostaa niihin perustuslaillisiin periaatteisiin perustuvan vaatimuksen, jotka liittyvät oikeuslaitoksen riippumattomuuteen sekä subjektiivisiin oikeuksiin päästä julkiseen tehtävään ja saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja toisaalta, että kyseinen tuomari nimitettiin tämän tehokkaan laillisuusvalvonnan ja sen tuomioistuinratkaisun vastaisesti, jolla KRS:n päätöksen nro 331/2018 täytäntöönpanoa oli lykätty.

85. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että asian I nro 47/18 käsittelystä vastaavat ylimmän tuomioistuimen CECPA:n jäsenet nimitettiin tähän virkaan, vaikka tasavallan presidentti oli tietoinen ylimmän hallintotuomioistuimen 27.9.2018 antamasta määräyksestä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi näin ollen mielestäni katsoa, että nimittäminen tehtiin rikkoen tietoisesti kyseistä määräystä.

86. Katson lisäksi, että toimella, jolla tasavallan presidentti nimitti KRS:n päätöksessä nro 331/2018 mainitut ehdokkaat ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan, pannaan kiistatta täytäntöön kyseinen KRS:n päätös – vaikka se ei ollut vielä täytäntöönpanokelpoinen –, mikä

[29] Ks. Leloup, M., ”The appointment of judges and the right to a tribunal established by law: The ECJ tightens its grip on issues of domestic judicial organization: Review Simpson”, *Common Market Law Review*, nide 57, nro 4, 2020, s. 1152.

merkitsee sen ylimmän hallintotuomioistuimen määräyksen ilmeistä rikkomista, jolla mainitun päätöksen täytäntöönpanoa lykättiin, kunnes kyseisessä tuomioistuimessa vireillä oleva valitus on ratkaistu.

87. KRS:n päätöksen nro 331/2018 täytäntöönpanon lykkäämisestä annetun ylimmän hallintotuomioistuimen määräyksen rikkomisen, johon on syyllistynyt niin tärkeä valtion viranomainen kuin tasavallan presidentti, jolla on toimivalta nimittää henkilöitä ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan, ilmeinen ja tarkoituksellinen luonne on osoitus tuomareiden nimitysmenettelyä koskevien kansallisen oikeuden sääntöjen räikeästä rikkomisesta.

88. Kun tarkastellaan rikkomisen vakavuuden edellytystä ja kun otetaan huomioon Puolassa tehtyjen kiistanalaisten oikeudellisten uudistusten muodostama yleinen asiayhteys, nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat rikkomiset ovat nähdäkseni vakavampia kuin tuomiossa Ástráðsson v. Islanti kyseessä olleet sääntöjenvastaisuudet.

89. Joka tapauksessa juuri se, että tasavallan presidentti ei ottanut huomioon ylimmän hallintotuomioistuimen ylimmässä oikeusasteessa antamaa lopullista ratkaisua, jossa määrättiin välitoimista ja KRS:n päätöksen nro 331/2018 täytäntöönpanon lykkäämisestä, kunnes siinä vireillä oleva päävalitus on ratkaistu, on osoitus tehdyn rikkomisen vakavuudesta.

90. Unionin tuomioistuin on jo selvästi todennut, että se, että jäsenvaltion toimivaltaiset kansalliset viranomaiset noudattavat kansallisten tuomioistuinten päättämiä välitoimia, ”kuuluu olennaisena osana SEU 2 artiklassa vahvistettuun ja unionin perustana olevaan arvoon, joka on oikeusvaltio”. [30]

c) Vaikutukset A. S:n nimittämiseen ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan ja/tai 8.3.2019 annettuun määräykseen oikeusvarmuuden ja tuomareiden erottamattomuuden periaatteiden valossa

91. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan esittää sellainen unionin oikeuden tulkinta, joka voi olla sille hyödyllinen sen arvioidessa unionin oikeuden tiettyjen oikeussääntöjen vaikutuksia, [31] on tarpeen myös tutkia sen toteamuksen vaikutuksia, ettei A. S. yhden tuomarin kokoonpanona muodosta laillisesti perustettua tuomioistuinta.

92. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa velvoitetaan kaikki jäsenvaltiot säätämään tarvittavista oikeussuojakeinoista perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetun tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla (tuomio A. K. ym., 168 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), joten viimeksi mainittu artikla on otettava asianmukaisesti huomioon tulkittaessa SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa. [32]

93. Kuten ratkaisuehdotukseni A.B. ym. 94 ja 95 kohdassa huomautin, unionin tuomioistuin on jo nimenomaisesti hyväksynyt sen, että SEU 19 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus. Tämä on sittemmin myös vahvistettu nimenomaisesti samassa asiassa annetussa tuomiossa (146 kohta):

[30] Ks. analogisesti määräys 20.11.2017, komissio v. Puola (C-441/17 R, EU:C:2017:877, 102 kohta).

[31] Tuomio 16.7.2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio A. K. ym., 132 kohta.

[32] Määräys 6.10.2020, Prokuratura Rejonowa w Słubicach (C-623/18, ei julkaistu, EU:C:2020:800, 28 kohta).

”SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa asetetaan jäsenvaltioille selvä ja täsmällinen velvollisuus saavuttaa tietty tulos eikä siihen liity niiden tuomioistuinten, joiden on tulkittava ja sovellettava unionin oikeutta, riippumattomuutta koskevia ehtoja.”

94. Yksityinen oikeussubjekti tai kansallinen tuomari voi siten vedota SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan sen todentamiseksi, antoiko tuomioistuinratkaisun tuomioistuin, joka täyttää riippumattoman ja puolueettoman, etukäteen laillisesti perustetun tuomioistuimen edellytykset.

95. Kuten unionin tuomioistuin korosti tuomion Simpson ja HG 57 kohdassa, ”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”.

96. Jos nämä edellytykset eivät täyty, tällaiseen yhteensopimattomuuteen voidaan lähtökohtaisesti vedota perusteena tuomioistuinratkaisun kumoamiseksi sillä perusteella, että kyseinen tuomioistuin on muodostettu sääntöjen vastaisesti.

97. Tällainen toteamus on tehtävä säädetyssä määräajassa, ja siinä on otettava huomioon oikeusvarmuuden periaate.

98. Kuten komissio on huomauttanut, nyt käsiteltävän asian yhteydessä tämä tarkoittaa sitä, että kun A. S. antoi yhden tuomarin kokoonpanona tutkimatta jättämisestä kyseisen määräyksen, johon ei voida hakea muutosta, tällöin – olettaen, ettei kyseinen kokoonpano täytä etukäteen laillisesti perustetun tuomioistuimen edellytyksiä – kyseisen määräyksen oikeudellista vaikutusta on rajoitettava.

99. Tästä seuraa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voisi kumota (tai jättää huomiotta) kyseisen määräyksen ja käsitellä CECPA:n tuomareiden jäävämistä koskevan W. Ż:n vaatimuksen, jotta hänen valituksensa voidaan tutkia tuomioistuimessa, joka täyttää SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan edellytykset (toisin sanoen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa).

100. Katson, että nyt käsiteltävässä asiassa tuomareiden nimitysmenettelyssä tapahtuneet rikkomiset ja riski siitä, että W. Ż. jää vaille tehokasta oikeussuojaa, ovat olosuhteita, jotka oikeuttavat 8.3.2019 annetun määräyksen sitovuuden rajoittamisen oikeusvarmuuden periaatteesta poiketen.

101. Seuraavaksi on tarpeen tarkastella tuomareiden erottamattomuuden periaatetta ja kysymystä siitä, olisiko SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisten riippumatonta ja puolueetonta, etukäteen laillisesti perustettua tuomioistuinta koskevien edellytysten rikkomisella oltava nyt käsiteltävässä asiassa myös *vaikutus itse nimitykseen* (jolla A. S. nimitettiin ylimmän tuomioistuimen tuomarin virkaan).

102. Kyseisestä määräyksestä, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, johtuvilla edellytyksillä pyritään suojelemaan henkilön perusoikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, kun unionin oikeutta sovelletaan hänen asiaansa.

103. Tällaisilla edellytyksillä pyritään näin ollen varmistamaan valittajan tehokas oikeussuoja hänen toimiessaan tuomarina, ja tarvittaessa tällainen suoja voidaan varmistaa kumoamalla (tai jättämällä huomiotta) sellaisen tuomarin yhden tuomarin kokoonpanona antama ratkaisu, joka ei täytä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan edellytyksiä.

104. Katson (komission ja oikeusasiamiehen tavoin), että niin kauan kuin tämä suoja varmistetaan tällaisella unionin oikeuden ensisijaisuudesta seuraavalla riidanalaisen määräyksen kumoamisella (tai huomiotta jättämisellä), unionin oikeudessa ei ole tarpeen puuttua tuomarinimityksiin eikä tuomarin ja hänet nimittäneen jäsenvaltion väliseen oikeudelliseen suhteeseen.

105. Toisin sanoen nyt käsiteltävässä asiassa se, että pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevassa asiassa on mahdollisesti rikottu etukäteen laillisesti perustettua tuomioistuinta koskevaa edellytystä, ei tarkoita sitä, että A. S:n – tutkimatta jättämistä koskevan määräyksen antaneen tuomarin – nimittäminen on itsessään pätemätön.

III Ratkaisuehdotus

106. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Sąd Najwyższyn esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, vahvistettua oikeutta laillisesti perustettuun tuomioistuimeen on tulkittava siten, että Puolan ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevän jaoston yhden tuomarin muodostaman kokoonpanon kaltainen tuomioistuin ei täytä tällaisen laillisesti perustetun tuomioistuimen edellytyksiä tilanteessa, jossa kyseisen tuomarin nimityksessä tähän virkaan rikottiin räikeästi jäsenvaltion oikeuden sääntöjä, joita sovelletaan ylimmän tuomioistuimen tuomarinimityksiin, minkä toteaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tältä osin arvioitava tämän rikkomisen ilmeistä ja tarkoituksellista luonnetta ja vakavuutta sekä otettava huomioon se, että edellä mainittu nimitys tehtiin i) huolimatta siitä, että kansallisen tuomarineuvoston päätöksestä, johon sisältyi ehdotus kyseisen henkilön nimittämiseksi tuomarin virkaan, oli aiemmin tehty toimivaltaiseen kansalliseen tuomioistuimeen valitus, joka oli edelleen vireillä kyseisenä ajankohtana, ja/tai ii) huolimatta siitä, että kyseisen päätöksen täytäntöönpanoa on lykätty kansallisen oikeuden mukaisesti ja että menettely toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa ei ollut päättynyt ennen nimityskirjan tiedoksi antamista.