



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
EVGENI TANCHEV
esitatud 11. aprillil 2019¹

Kohtuasi C-619/18

Euroopa Komisjon
versus

Poola Vabariik

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – ELTL artikkel 258 – ELL artikkel 7 – Õigusriik – ELL artikli 19 lõige 1 – Tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte – Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamatus põhimõte – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Artiklid 47 ja 51 – Riiklikud meetmed, mis langetavad ametis olevate kõrgeima kohtu kohtunike pensioniiga – Ülemineku perioodi puudumine – Riiklikud meetmed, mis annavad vabariigi presidendile kaalutusõiguse pikendada kõrgeima kohtu kohtunike ametiaega

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas asjas on komisjon ELTL artikli 258 alusel algatanud rikkumismenetluse Poola Vabariigi vastu, kuna see on rikkunud ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikliga 47 tulenevaid kohustusi esiteks sellega, et riiklikud meetmed, millega langetatakse enne 3. aprilli 2018 Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtunikeks määratud kohtunike pensioniiga, on vastuolus kohtunike ametist tagandamatus põhimõttega, ja teiseks sellega, et riiklikud meetmed, millega antakse vabariigi presidendile kaalutusõigus pikendada nende kõrgeima kohtu kohtunike ametiaega, kes on jõudnud langetatud pensioniikka, on vastuolus kohtunike sõltumatuse põhimõttega.

2. Põhimõtteliselt annab käesolev asi Euroopa Kohtule võimaluse teha esimest korda seoses ELTL artikli 258 alusel esitatud rikkumishagiga otsus selle kohta, kas ja kui võrd on teatavad meetmed, mille liikmesriik on võtnud oma kohtusüsteemi korraldamiseks, kooskõlas ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust koostoimes harta artikliga 47 sätestatud nõuetega, et tagada õigusriigi põhimõtte austamine liidu õiguskorras.² Lisaks tekivad sellega seoses mõned tähtsad küsimused ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu sisulise kohaldamisala kohta seoses harta artikli 47 omaga ning ELTL artiklis 258 ja ELL artiklis 7 ette nähtud menetluste seose kohta.

1 Algkeel: inglise.

2 Lisaks käesolevale asjale on Euroopa Kohtus praegu menetlemisel veel mitu teist Poola kohtureformiga seotud kohtuasja, nende hulgas üks rikkumishagi (C-192/18) ning eelotsusetaotlused, mille on esitanud Poola kõrgeim kohus (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18 ja C-668/18), Poola kõrgeim halduskohus (C-824/18) ja Poola alama astme kohtud (C-558/18, C-563/18 ja C-623/18). Tuleb märkida, et kui Euroopa Kohus tegi 6. novembril 2012 otsuse kohtuasjas komisjon vs. Ungari, C-286/12, EU:C:2012:687, kohtunike, prokuröride ja notarite pensioniiga langetavate meetmete kooskõla kohta ELi õigusega, siis lähtus ta nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiivis 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (EÜT 2000, L 303, lk 16; ELT eriväljaanne 05/04, lk 79), sätestatud vanuselise diskrimineerimise keelu rikkumisest. Vt käesoleva ettepaneku punkt 80.

II. Õigusraamistik

A. ELi õigus

3. ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik sätestab:

„Liikmesriigid näevad ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse liidu õigusega hõlmatud valdkondades.”

B. Poola õigus

4. 23. novembri 2002. aasta kõrgeima kohtu seaduse (Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, *Dz. U.* 2002, nr 240, jrk nr 2052, muudetud; edaspidi „2002. aasta kõrgeima kohtu seadus“) artikli 30 lõige 1 näeb ette, et kõrgeima kohtu kohtunike pensioniiga on 70 eluaastat, välja arvatud juhul, kui kohtunik esitab vähemalt kuus kuud enne 70-aastaseks saamist kõrgeima kohtu esimesele esimehele avalduse, et soovib oma ametikohustuste täitmisega jätkata, ning tervisetõendi. Sellisel juhul saab see kohtunik artikli 30 lõike 5 kohaselt automaatselt jätkata oma ametikohustuste täitmisega kuni 72-aastaseks saamiseni.

5. 20. detsembril 2017 allkirjastas vabariigi president 8. detsembri 2017. aasta kõrgeima kohtu seaduse (Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, *Dz. U.* 2018, jrk nr 5, muudetud; edaspidi „kõrgeima kohtu seadus“), mis jõustus 3. aprillil 2018.

6. Kõrgeima kohtu seaduse artikli 37 lõiked 1–4 sätestavad:

„1. Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtunik läheb pensionile pärast 65. eluaasta täitumist, kui ta ei esita hiljemalt kuus kuud ja mitte varem kui 12 kuud enne sellesse vanusesse jõudmist tahteavaldust oma ametikohal jätkamiseks ning kohtuniku ametikoha kandidaadile kehtestatud põhimõtete kohaselt välja antud tõendit, mis kinnitab, et ta on oma tervises seisundi poolest võimeline kohtuniku ametikohustusi täitma, ning Poola Vabariigi president annab nõusoleku Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtuniku ametikohal jätkamiseks.

1a. Enne kui Poola Vabariigi president annab nõusoleku Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtuniku jätkamiseks oma ametikohal, konsulteerib ta riikliku kohtute nõukojaga (Krajowa Rada Sądownictwa). Riiklik kohtute nõukoda esitab Poola Vabariigi presidendile arvamuse 30 päeva jooksul alates päevast, kui Poola Vabariigi president sellist arvamust küsis. Kui arvamust ei edastata teises lauses osutatud tähtaja jooksul, loetakse, et riiklik kohtute nõukoda on esitanud positiivse arvamuse.

1b. Riiklik kohtute nõukoda võtab lõikes 1a nimetatud arvamuse koostamisel arvesse kohtumõistmise huvi või olulist ühiskondlikku huvi, eelkõige Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) personali mõistlikku kasutamist või Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) iga üksiku koja töökoormusest tulenevaid vajadusi.

2. Lõikes 1 nimetatud avaldus ja tõend esitatakse Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) esimesele esimehele, kes edastab need koos oma arvamusega viivitamatult Poola Vabariigi presidendile. Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) esimene esimees esitab oma avalduse ja tõendi koos Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kolleegiumi arvamusega Poola Vabariigi presidendile.

3. Poola Vabariigi president võib anda nõusoleku Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtuniku ametis jätkamiseks kolme kuu jooksul alates lõikes 1a nimetatud riikliku kohtute nõukoja arvamuse kättesaamisest või selle arvamuse esitamise tähtaja möödumisest. Nõusoleku andmata jätmise esimeses lauses osutatud tähtaja jooksul on võrdväärne kohtuniku pensionile saatmisega 65. eluaasta täitumisel. Kui Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtuniku ametis jätkamisega seotud menetlus on lõikes 1 nimetatud vanuse täitumise päeval pooleli, jääb kohtunik ametisse kuni menetluse lõppemiseni.

4. Lõikes 1 osutatud luba antakse kolmeks aastaks, mida võib ühe korra pikendada. Lõike 3 sätteid kohaldatakse *mutatis mutandis*. Iga kohtunik, kellel on lubatud jätkata oma ametikohustuste täitmisega kõrgeimas kohtus, võib pensionile minna igal ajal pärast oma 65. sünnipäeva, kui ta saadab selle kohta avalduse kõrgeima kohtu esimesele esimehele, kes edastab selle kohe Poola Vabariigi presidendile. Kõrgeima kohtu esimene esimees esitab oma avalduse otse Poola Vabariigi presidendile.“

7. Kõrgeima kohtu seaduse artikli 111 lõiked 1 ja 1a sätestavad:

„1. Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtunikud, kellel on täitunud 65. eluaasta enne käesoleva seaduse jõustumist või kellel täitub 65. eluaasta kolme kuu jooksul alates käesoleva seaduse jõustumisest, jäävad pensionile järgmisel päeval pärast kolme kuu möödumist käesoleva seaduse jõustumisest, kui nad ei ole ühe kuu jooksul alates käesoleva seaduse jõustumisest esitanud artikli 37 lõikes 1 nimetatud avaldust ja tõendit ning Poola Vabariigi president ei ole andnud nõusolekut nende Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtuniku ametisse jäämiseks. Artikli 37 lõigete 2–4 sätteid kohaldatakse *mutatis mutandis*.

1a. Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtunikud, kellel täitub 65. eluaasta rohkem kui kolm kuud ja vähem kui 12 kuud pärast käesoleva seaduse jõustumist, jäävad pensionile 12 kuud pärast käesoleva seaduse jõustumist, kui nad ei ole selle aja jooksul esitanud artikli 37 lõikes 1 nimetatud avaldust ja tõendit ning Poola Vabariigi president ei ole andnud nõusolekut nende Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtuniku ametisse jäämiseks. Artikli 37 lõikeid 1a–4 kohaldatakse *mutatis mutandis*.“

8. 10. mai 2018. aasta seadus, millega muudetakse üldkohtute korralduse seadust, kõrgeima kohtu seadust ja teatavaid teisi seadusi (Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018, jrk nr 1045; edaspidi „10. mai 2018. aasta muutmisseadus“), sisaldab lisaks kõrgeima kohtu seadust muutvatele sätetele teatavaid sõltumatuid sätteid, mis reguleerivad nende kõrgeima kohtu kohtunike ametiaja pikendamise menetlust, kes on hiljemalt 3. juuliks 2018 saanud 65-aastaseks. Selle seaduse artikkel 5 näeb ette:

„Poola Vabariigi president edastab riiklikule kohtute nõukojale kohe need [kõrgeima kohtu] seaduse artikli 37 lõikes 1 ja artikli 111 lõikes 1 osutatud avaldused, mida ta ei ole käesoleva seaduse jõustumise ajaks läbi vaadanud. Riiklik kohtute nõukoda esitab oma arvamuse 30 päeva jooksul alates päevast, mil Poola Vabariigi president seda palus. Poola Vabariigi president võib anda nõusoleku Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtuniku ametis jätkamiseks 60 päeva jooksul alates riikliku kohtute nõukoja arvamuse kättesaamisest või selle arvamuse esitamise tähtaja möödumisest. Käesoleva seadusega muudetud [kõrgeima kohtu] seaduse artikli 37 lõigete 2–4 sätteid kohaldatakse *mutatis mutandis*.“

9. 17. detsembril 2018 allkirjastas vabariigi president 21. novembri 2018. aasta seaduse kõrgeima kohtu seaduse muutmise kohta (Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz. U. 2018, jrk nr 2507; edaspidi „21. novembri 2018. aasta seadus“), mis jõustus 1. jaanuaril 2019. Selle seaduse artikkel 1 näeb ette, et kõrgeima kohtu seaduse artikli 37 lõiked 1a–4 ning artikli 111

lõiked 1 ja 1a tunnistatakse kehtetuks, ning artikkel 2, et kõrgeima kohtu kohtunikud, kaasa arvatud kõrgeima kohtu esimese esimehe poolt ametisse nimetatud, kes on nende sätete kohaselt pensionile jäänud, ennistatakse ametisse ning nende ametiülesannete täitmine loetakse jätkunuks ilma katkestuseta.

III. Kohtueelne menetlus

10. Kuigi komisjon algatas 20. detsembril 2017 ELL artikli 7 lõikes 1 ette nähtud menetluse,³ saatis ta 2. juulil 2018 Poolale kooskõlas ELTL artikliga 258 märgukirja kõrgeima kohtu seaduse ja 10. mai 2018. aasta muutmisseaduse (edaspidi koos „vaidlustatud meetmed“) kooskõla kohta ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga ja harta artikliga 47 ning palus ühe kuu jooksul oma seisukoht esitada.

11. Poola vastas sellele märgukirjale 2. augusti 2018. aasta kirjaga. Ta ei olnud komisjoni väidetega nõus ja palus menetluse lõpetada.

12. 14. augustil 2018 esitas komisjon Poolale adresseeritud põhjendatud arvamuse, väites, et see on rikkunud ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust koostoimes harta artikliga 47 tulenevaid kohustusi. Ta palus Poolal võtta selle põhjendatud arvamuse järgimiseks vajalikud meetmed ühe kuu jooksul alates selle kättesaamisest.

13. Poola vastas nimetatud arvamusele 14. septembril 2018, korrates oma seisukohta, et kohustuste rikkumise väide on alusetu, ja paludes menetlus lõpetada.

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

14. Oma 2. oktoobril 2018 esitatud hagiavaldusega andis komisjon käesoleva asja ELTL artikli 258 alusel Euroopa Kohtusse. Ta palub Euroopa Kohtul:

- tuvastada, et kuna Poola Vabariik langetas oma kõrgeima kohtu kohtunike pensioniiga ja kohaldas seda muudatust kohtunike suhtes, kes olid selle kohtu kohtunikeks nimetatud enne 3. aprilli 2018, ning andis vabariigi presidendile kaalutusõiguse pikendada kõrgeima kohtu kohtunike ametiaega, on ta rikkunud ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust koostoimes harta artikliga 47 tulenevaid kohustusi;
- mõista kohtukulud välja Poola Vabariigilt.

15. Oma 17. detsembril 2018 esitatud vastuses palub Poola Vabariik Euroopa Kohtul:

- jätta käesolev hagi tervikuna põhjendamatu tõttu rahuldamata;
- mõista kohtukulud välja komisjonilt.

16. 2. oktoobril 2018 esitas komisjon ELTL artikli 279 ning Euroopa Kohtu kodukorra artikli 160 lõigete 2 ja 7 alusel Euroopa Kohtule eraldi ajutiste meetmete taotluse, paludes kohtul kohustada Poolat: esiteks peatama kõrgeima kohtu seaduse artikli 37 lõigete 1–4 ning artikli 111 lõigete 1 ja 1a, 10. mai 2018. aasta muutmisseaduse artikli 5 ning kõigi muude, nende sätete kohaldamisel võetud meetmete kohaldamine; teiseks võtma kõik meetmed selle tagamiseks, et kõrgeima kohtu kohtunikud, keda need sätted mõjutavad, täidavad oma ametikohustusi samadel ametikohtadel samade õigustega ja

³ Komisjoni 20. detsembri 2017. aasta Euroopa Liidu lepingu artikli 7 lõike 1 kohane põhjendatud ettepanek, mis käsitleb õigusriigi olukorda Poolas, COM(2017) 835 final.

tingimustega nagu enne 3. aprilli 2018; kolmandaks hoiduma igasugustest meetmetest nende kõrgeima kohtu kohtunike asemele, keda kõnealused sätted mõjutavad, uute ametisse nimetamiseks või sellele uue esimese esimehe määramiseks; ning neljandaks teavitama komisjoni igal kuul nende kohustuste täielikuks täitmiseks võetud meetmetest.

17. Lisaks palus komisjon Euroopa Kohtu kodukorra artikli 160 lõike 7 alusel nimetatud ajutisi meetmeid kohaldada veel enne, kui Poola oma seisukohad esitab, arvestades, et Poola rikkumisest tuleneb ELi õiguse kohaldamise kontekstis vahetult tõsise ja pöördumatu kahju oht tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttele.

18. Euroopa Kohtu asepresident rahuldab 19. oktoobri 2018. aasta määrusega selle taotluse ajutiselt kuni ajutiste meetmete kohaldamise menetlust lõpetava kohtumääruse tegemiseni.⁴

19. 22. oktoobril 2018 esitas Ungari taotluse, et saada luba astuda Poola toetuseks ajutiste meetmete kohaldamise menetlusse. See luba anti 30. oktoobri 2018. aasta otsusega menetluse suulise osa jaoks.

20. 23. oktoobril 2018 andis Euroopa Kohtu asepresident ajutiste meetmete taotluse Euroopa Kohtu kodukorra artikli 161 lõike 1 alusel lahendamiseks Euroopa Kohtule, kes taotluse tähtsust arvestades määras selle kodukorra artikli 60 lõike 1 alusel suurkojale.

21. Euroopa Kohus rahuldab oma 17. detsembri 2018. aasta määrusega komisjoni ajutiste meetmete taotluse täielikult kuni käesolevas kohtuasjas lõpliku otsuse tegemiseni.⁵

22. Lisaks esitas komisjon 2. oktoobril 2018 Euroopa Kohtule taotluse lahendada käesolev asi Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 23a ja kodukorra artiklis 133 sätestatud kiirendatud menetluses. Euroopa Kohtu president rahuldab selle taotluse oma 15. novembri 2018. aasta määrusega.⁶

23. 24. oktoobril 2018 esitas Ungari taotluse, et saada luba astuda Poola toetuseks menetlusse. 19. detsembril 2018 tegi Euroopa Kohtu president kodukorra artikli 134 alusel otsuse mitte anda luba esitada repliiki, vasturepliiki või menetlusse astuja seisukohti. Menetlusse astumise luba anti 9. jaanuari 2019. aasta otsusega menetluse suulise osa jaoks.

24. 12. veebruaril 2019 toimus kohtuistung, kus komisjon, Poola ja Ungari esitasid oma suulised seisukohad.

V. Poolte seisukohad

A. Komisjon

25. Komisjon rõhutas kohtuistungil, et kuigi Poola kõrgeima kohtu seaduse sätteid, mille ta käesolevas menetluses vaidlustab, on 21. novembri 2018. aasta seadusega muudetud, ei ole kindel, et see seadus kaotab ELi õiguse väidetava rikkumise, ja huvi käesoleva asja lahendamise vastu jääb kohtunike sõltumatuse tähtsust liidu õiguskorras arvestades igal juhul alles.

4 Euroopa Kohtu asepresidendi 19. oktoobri 2018. aasta määrus komisjon vs. Poola, C-619/18 R, ei avaldata, EU:C:2018:852.

5 Euroopa Kohtu 17. detsembri 2018. aasta määrus komisjon vs. Poola, C-619/18 R, EU:C:2018:1021.

6 Euroopa Kohtu presidendi 15. novembri 2018. aasta määrus komisjon vs. Poola, C-619/18, EU:C:2018:910.

26. Lisaks rõhutas komisjon kohtuistungil, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt⁷ jäävad vaidlustatud meetmed ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu kohaldamisalasse ja harta artikkel 47 on asjakohane selles mõttes, et see impordib kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse nõuded ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiku. See tähendab, et harta artikli 51 lõige 1 ei ole kohaldatav, seega komisjon ei laienda käesolevat menetlust algatades mingil viisil vastuolus ELL artikli 6 lõikega 1 liidu pädevust.

27. Oma esimese etteheitega väidab komisjon, et Poola kõrgeima kohtu seaduse artikli 37 lõige 1 ning artikli 111 lõiked 1 ja 1a rikuvad seeläbi, et need näevad ette enne 3. aprilli 2018 ametisse määratud Poola kõrgeima kohtu kohtunike pensioniea langetamise, kohtunike ametist tagandamatuse põhimõtet, mis on kohtunike sõltumatuse oluline aspekt. Kuigi ELL artikli 19 lõikega 1 ei ole vastuolus süsteemid, kus kohtuniku pensioniiga ei ole sama, mis kehtis tema ametisse nimetamise ajal, tuleb selle sätte täitmiseks ette näha piisavad tagatised, nagu üleminekumeetmed või järkjärguline üleminek, et selliseid süsteeme ei saaks kasutada kohtute koosseisu muutmiseks.

28. Komisjon väidab, et vaidlustatud meetmed mõjutavad Poola kõrgeima kohtu kohtunikest enam kui kolmandikku ehk 72 kohtunikust 27, nende hulgas kõrgeima kohtu esimene esimees, kelle kuueaastane ametiaeg, mis on tagatud Poola põhiseaduse artikli 183 lõikega 3, oleks pidanud lõppema 30. aprillil 2020 ja kohtunikuna töötamise aeg 22. novembril 2022. Komisjon leiab, et üleminekumeetmete puudumisel muudavad vaidlustatud meetmed vahetult ja põhjalikult Poola kõrgeima kohtu koosseisu. See on vastuolus kohtunike ametist tagandamatuse põhimõttega, kuna langetatud pensioniiga kehtib nendele Poola kõrgeima kohtu kohtunikele, kes on Poola kõrgeima kohtu seaduse jõustumispäeval ametis, ja see mõjutab tugevalt Poola kõrgeima kohtu sõltumatust, arvestades, et selle koosseisu kuuluvad ulatuslike töökogemustega ja seega kõrgemas eas kohtunikud.

29. Komisjon väidab lisaks, et Poola kõrgeima kohtu kohtunike pensioniea üldise pensionieaga ühtlustamise eesmärgiga ei saa põhjendada kohtunike ametist tagandamatuse põhimõtte rikkumist. Ta on seisukohal, et kuigi mõned neist kohtunikest, keda vaidlustatud meetmed mõjutavad, olid ametisse nimetatud siis, kui pensionieaks oli määratud 65 eluaastat, pikendati 2002. aastal nende ametiaega kuni nende 70-aastaseks saamiseni, ja seda uut vanusepiiri tuleb arvesse võtta selle hindamisel, kas asjaomaste kohtunike ametiaega on lühendatud.

30. Oma teise etteheitega väidab komisjon, et Poola kõrgeima kohtu seaduse artikli 37 lõiked 1–4 ning artikli 111 lõiked 1 ja 1a ning 10. mai 2018. aasta muutmisseadus, mis annab vabariigi presidendile volituse pikendada ametis olevate Poola kõrgeima kohtu kohtunike ametiaega, on vastuolus kohtunike sõltumatuse põhimõttega, sest vabariigi presidendi otsus ei põhine ühelgi siduval kriteeriumil ja seda ei saa ka kohtulikult kontrollida, mis tähendab, et vabariigi presidendile on antud ülemäära suur kaalutusõigus, mis võimaldab tal Poola kõrgeima kohtu kohtunikele mõju avaldada. Komisjon märgib, et kuna vabariigi president võib otsustada pikendada Poola kõrgeima kohtu kohtunike ametiaega kahel korral kolme aasta pikkuseks perioodiks korraga, siis rikub kohtunike sõltumatuse põhimõtet ka kohtuniku vajadus saada luba jätkata oma ülesannete täitmist pärast esimese kolme aasta pikkuse perioodi lõppemist. Komisjon rõhutab, et see etteheide hõlmab ka neid Poola kõrgeima kohtu kohtunikke, kes on ametisse nimetatud pärast 3. aprilli 2018.

31. Eelkõige väidab komisjon, et vabariigi presidendi kohustus paluda riiklikult kohtute nõukojalt arvamust ei piira tema ülemäära suurt kaalutusõigust, kuna see arvamus on seotud väga üldiste kriteeriumidega ega ole vabariigi presidendi jaoks siduv. Lisaks leiab komisjon, et nüüd, kui Poola riiklik kohtute nõukoda on läbinud reformimise, mille tulemusel valib enamiku selle liikmeskohtunikest parlament, mitte kohtunikud ise, mis on vastuolus Euroopa normidega,⁸ ei saa ta kohtunike sõltumatust tagada. Ta lisab, et vaidlustatud meetmetega ei ole nende kohtunike jaoks, kellel on

7 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juízes Portugueses (edaspidi „kohtuotsus ASJP“), C-64/16, EU:C:2018:117, ja 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.

8 Komisjon viitab konkreetselt Euroopa Nõukogu ministrite komitee 17. novembri 2010. aasta soovitusel CM/Rec(2010)12 „Judges: independence, efficiency and responsibilities“ (edaspidi „2010. aasta soovitus“) punktile 27.

3. juuliks 2018 täitunud 65. eluaasta, määratletud kriteeriume, mida riiklik kohtute nõukoda peaks oma arvamuse koostamisel arvesse võtma, ja et kohtunike jaoks, kellel 65. eluaasta täitub pärast 3. juulit 2018, ei ole kindlaks määratud tähtaega, mille jooksul peab vabariigi president seda arvamust paluma.

32. Lisaks väidab komisjon, et teiste liikmesriikide kohtusüsteemid ei ole Poola omaga võrreldavad ja et Poola normid, mis reguleerivad kohtulike arutelude salajasust ja kohtukodade koosseisu, ei arvesta asjaoluga, et kohtunike sõltumatuse põhimõte puudutab kohtusüsteemi korraldust ja seda, kas asjaomane asutus näib sõltumatuna.

B. Poola Vabariik

33. Poola Vabariik väidab esiteks, et käesolev asi on muutunud esemetuks ja tuleks lõpetada, sest kõik selles vaidlustatud sätted on 21. novembri 2018. aasta seadusega kehtetuks tunnistatud ja nende mõju kaotatud.

34. Lisaks väidab Poola Ungari toetusel, et vaidlustatud meetmed ei jää ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu või harta artikli 47 sisulisse kohaldamisalasse. Ta rõhutab sellega seoses, et komisjoni etteheiteid tuleb käsitleda eraldi, kuna nendel sätetel on erinevad kohaldamisalad.

35. Eelkõige väidab Poola Ungari toetusel, et ELL artikli 19 lõikest 1 lähtudes ei ole vaidlustatud seda, et ta on taganud, et kohtumenetluse poolte käsutuses on tõhus õiguskaitsevahendite süsteem ja et Poola kohtunikud on kaetud sõltumatustagatiste süsteemiga, ning neid tagatise ei saa hinnata ainult ühe konkreetse kohtunike pensioniiga käsitleva sätte põhjal, jättes arvesse võtmata kogu õigussüsteemi, millesse see säte kuulub. Poola ja Ungari rõhutavad samuti, et kohtuotsus ASJP⁹ on käesolevast eristatav, kuna see käsitleb ELi õigust rakendavaid riigisiseseid meetmeid, ja see ei toeta seisukohta, et liit on omandanud pädevuse kohtusüsteemi korralduse valdkonnas.

36. Harta artikli 47 kohta väidavad Poola ja Ungari, et vaidlustatud meetmed ei rakenda ELi õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ning üksikisikute subjektiivseid õigusi ei ole rikutud. Poola rõhutab, et ELL artikli 6 lõige 1 ja harta artikli 51 lõige 2 keelavad hartat tõlgendada viisil, mis lubab ELil tegutseda oma pädevust ületades, nagu rõhutab protokoll nr 30 Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaldamise kohta Poola ja Ühendkuningriigi suhtes,¹⁰ mis keelab laiendada Euroopa Kohtu pädevust.

37. Komisjoni esimese etteheite kohta väidab Poola, et komisjon ei ole tõendanud Poola kõrgeima kohtu kohtunike pensioniea muutmise seost kohtunike ametist tagandamise põhimõtte väidetava rikkumisega. Tema arvates ei viita mitte miski sellele, et vaidlustatud meetmed on võetud reaktsioonina teatavate kohtunike otsustele, ja kohtuniku pensionile jäämist ei saa käsitada tema ametist vabastamisena, kuna ta jääb töösuhtesse edasi ja saab töötasu. Ta viitab Poola põhiseaduses sätestatud kohtunike sõltumatustagatistele, nende hulgas kohtunike ametist tagandamise põhimõtte, mis tähendab, et kui kohtunik on jõudnud teatavasse ikka, jääb ta pensionile.¹¹

38. Poola väidab muu hulgas, et ELL artikli 19 lõige 1 ei kohusta kohtunike pensioniea langetamisel nende sõltumatuse tagamiseks ette nägema üleminekuperioodi. Lisaks väidab ta, et vaidlustatud meetmed puudutavad tõepoolest 72 kohtunikust 27, aga viimastest 17 nimetati Poola kõrgeima kohtu kohtunikeks siis, kui nende pensionieaks oli määratud 65 eluaastat, ja et neile kümnele kohtunikule, kes olid ametisse nimetatud siis, kui kohtunike pensionieaks oli määratud 70 eluaastat, oli vabariigi president andnud ametis jätkamise loa, mis tähendab, et Poola kõrgeima kohtu kohtunikest langetati ainult seitsme kohtuniku pensioniiga nende ametisse määramisel kehtinuga võrreldes.

⁹ 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus C-64/16, EU:C:2018:117.

¹⁰ ELT 2016, C 202, lk 312 (edaspidi „protokoll nr 30“).

¹¹ Poola viitab konkreetselt oma põhiseaduse artikli 180 lõigetele 1 ja 4.

39. Poola rõhutas kohtuistungil Ungari toetusel, et vaidlustatud meetmete eesmärk on kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga ühtlustada Poola kõrgeima kohtu kohtunike pensioniiga üldise pensionieaga Poolas.¹² Lisaks leiab Ungari, et vaidlustatud meetmed kuuluvad üldisesse seadusandlikku paketti, mis ei ole suunatud konkreetsele kohtunikerühmale, ja et komisjoni mõttekäik piirab liikmesriikide seadusandjate võimalusi asjakohaste normide kohandamisel majanduslike ja ühiskondlike muutustega.

40. Komisjoni teise etteheite kohta väidab Poola, et komisjoni kartust, et vabariigi president võib Poola kõrgeima kohtu kohtuniku ametiaega pikendades sellele survet avaldada, ei saa käsitada ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu rikkumisena. Ta väidab eelkõige, et Poola kõrgeima kohtu kohtunikel on sõltumatustagatised, mis võimaldavad neil oma otsuseid teha survevabalt, ja juhivad tähelepanu Poola normidele, mis käsitlevad kohtulike arutelude salajasust ja kohtukodade koosseisu. Ta väidab, et vabariigi presidendil on põhiseaduse järgi õigus kohtunikke ametisse nimetada ja seda tehes kaitseb ta Poola põhiseadust,¹³ ning seega teeb ta põhiseadusest tulenevate väärtuste alusel oma otsuse, ilma et Poola kõrgeima kohtu esimese esimehe (või kolleegiumi) ja riikliku kohtute nõukoja arvamused talle siduvad oleksid. Poola märgib, et kohtuliku kontrolli puudumist vabariigi presidendi otsuse üle selgitab asjaolu, et Poola kõrgeima kohtu kohtunike töösuhteid reguleerib Poola avalik õigus, ning et selline kohtulik kontroll oleks vastuolus ka Poola konstitutsiooniõigusega.

41. Poola väidab veel, et riiklik kohtute nõukoda peab oma arvamuse esitamisel lähtuma vaidlustatud meetmetes ette nähtud kriteeriumidest, kaasa arvatud kohtunike puhul, kel täitub 65. eluaasta 3. juuliks 2018, ja kuigi kohtunike puhul, kes saavad 65-aastaseks pärast 3. juulit 2018, ei ole nendes meetmetes ette nähtud tähtaega, mille jooksul vabariigi president arvamust küsima peab, teeb ta seda praktikas kohe. Poola rõhutas kohtuistungil, et riikliku kohtute nõukoja reform on käesolevas asjas marginaalse tähtsusega ja et komisjoni väide, et kohtunike sõltumatuse põhimõttest tulenevalt peavad seda liiki otsuseid tegema kohtunikud enda valitud organite kaudu, põhineb standarditel, mis ei ole ELis üldtunnustatud, ja eirab mitme liikmesriigi ja Euroopa Kohtu kohtusüsteemi, mis viib kohtunike sõltumatuse küsimuses topeltstandarditeni.

VI. Analüüs

42. Olen jõudnud järeldusele, et ELL artikli 19 lõike 1 ja harta artikli 47 sisulist kohaldamisala on vaja eraldi analüüsida. Sellest tulenevalt tuleks harta artiklil 47 põhinevad etteheited vastuvõetamatuks tunnistada ning arvestades, et komisjon ei ole esitanud ühtki argumenti selle tõenduseks, et Poolas on toimunud ELi õiguse rakendamine, nagu ette nähtud harta artikli 51 lõikega 1, järeldan lisaks, et ELL artikli 19 lõike 1 teisel lõigul põhinevad etteheited on põhjendatud ning et käesolevat menetlust ei välista ELL artikli 7 lõikes 1 sätestatud mehhanismi algatamine.

43. Olen oma analüüsi jaganud neljaks põhiosaks: esiteks hagi vastuvõetavus seoses 21. novembri 2018. aasta seadusega (A); teiseks ELTL artikli 258 seos ELL artikliga 7 (B); kolmandaks ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu ja harta artikli 47 sisuline kohaldamisala ning komisjoni tuginemine nendele koostoimes sätetele (C), ja neljandaks hagi põhjendatus (D).

12 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus Fuchs ja Köhler, C-159/10 ja C-160/10, EU:C:2011:508, ning 6. novembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari, C-286/12, EU:C:2012:687.

13 Poola viitab konkreetselt oma põhiseaduse artiklile 126, artikli 144 lõike 3 punktile 17 ja artiklile 179.

A. Hagi vastuvõetavus seoses 21. novembri 2018. aasta seadusega

44. Euroopa Kohus on järjepidevalt otsustanud, et liikmesriigile ELTL artiklist 258 tulenevate kohustuste rikkumise esinemist tuleb hinnata liikmesriigile põhjendatud arvamusega määratud tähtaega lõppemisel esineva olukorra alusel.¹⁴ Hagi rikkumise kohta, mida pärast seda tähtaega enam ei olnud, on vastuvõetamatu, kuna see on esemetu.¹⁵

45. Samuti on väljakujunenud kohtupraktika, et komisjonil on huvi esitada hagi ELTL artikli 258 alusel isegi juhul, kui etteheidetav rikkumine on pärast põhjendatud arvamuses määratud tähtaega kõrvaldatud.¹⁶ See hagi säilitab oma eseme, mis võib seisneda eelkõige liikmesriigi võimaliku vastutuse kindlakstegemises nende isikute ees, kelle õigused põhinevad liikmesriigi kohustuste rikkumisel.¹⁷

46. Käesolevas asjas palus komisjon Poolat võtta tema põhjendatud arvamuse järgimiseks vajalikud meetmed ühe kuu jooksul alates selle kättesaamisest (vt käesoleva ettepaneku punkt 12), s.o kättesaamist tõendava templi kohaselt alates 14. augustist 2018. Seega tuleb kohustuste rikkumise küsimust analüüsida Poolas 14. septembril 2018 valitsenud olukorrast lähtuvalt. Kuna 21. novembri 2018. aasta seadus jõustus 1. jaanuaril 2019, s.o pärast põhjendatud arvamuses ette nähtud tähtaega, ei ole see seadus arvessevõetav ja see ei muuda käesolevat hagi esemetuks.

47. Seega ei kaota 21. novembri 2018. aasta seadus Euroopa Kohtu jaoks vajadust teha käesolevas asjas oma otsus ja liidul, teistel liikmesriikidel ning üksikisikutel on selle otsuse vastu suur huvi. Sisuliselt tugineb see kohtuotsus õigusriigi põhimõtete järgimisele ELi õigussüsteemis ja annab juhised selle kohta, mida on nende kaitsmiseks vaja. Küsimus, kas 21. novembri 2018. aasta seadus on väidetavate ELi õiguse rikkumiste kõrvaldamiseks piisav, ei ole käesolevas menetluses seega mitte mingisuguse tähendusega.¹⁸

B. ELTL artikkel 258 ja ELL artikkel 7

48. ELTL artikli 258 kohaselt võib komisjon esitada rikkumishagi, kui ta leiab, et liikmesriik ei ole täitnud „aluslepingutest tulenevat kohustust“. Selles sättes sisalduv viide „aluslepingutele“ tähendab erinevalt varasemast EÜ artiklist 226, mis sisaldas viidet „käesolevale lepingule“, et komisjon võib sellise rikkumishagi esitada nii ELL kui ka ELTL alusel,¹⁹ välja arvatud ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas, nagu ette nähtud ELL artikli 24 lõike 1 teises lõigus ja ELTL artiklis 275.²⁰ Selline rikkumishagi hõlmab ka harta kui liidu esmase siduva õiguse²¹ väidetavaid rikkumisi, kui asjaomase liikmesriigi tegevus jääb selle kohaldamisalasse.²²

49. Sellegipoolest: kas komisjon võib ELTL artikli 258 alusel rikkumishagi esitada, kui ELL artikli 7 lõike 1 kohane mehhanism on juba käivitatud nagu käesolevas asjas? Õiguskirjanduses on tõepoolest vaieldav küsimus, kas ELL artikkel 7 toimib kui „*lex specialis* ELi väärtustest kinnipidamise jälgimise ja nende eiramise eest karistamise kohta, omades seeläbi ELTL artiklis 258 sätestatud menetluse üle esimust või isegi seda välistades“.²³ Kuigi komisjon viitab käesolevas asjas oma hagi põhjenduseks

14 Vt 22. veebruari 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola, C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 47.

15 Vt 4. mai 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik, C-508/03, EU:C:2006:287, punkt 73.

16 Vt 14. aprilli 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Luksemburg, C-519/03, EU:C:2005:234, punkt 19.

17 Vt 10. aprilli 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, C-442/06, EU:C:2008:216, punkt 42.

18 Vt 18. juuli 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-503/04, EU:C:2017:432, punktid 15 ja 16.

19 Vt ELL artikli 1 kolmas lõik; ELTL artikli 1 lõige 2.

20 Vt Craig, P., ja De Búrca, G., *EU Law: Text, Cases and Materials*, 6th ed., OUP, 2015, lk 431.

21 Vt eelkõige ELL artikli 6 lõike 1 esimene lõik.

22 Vt kohtujurist Saugmandsgaard Øe ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Ungari, C-235/17, EU:C:2018:971, punktid 64–127, eelkõige punktid 66 ja 67; Lazowski, A., „Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings“, *ERA Forum*, vol. 14, 2013, lk 573 ja 577. Vt selle ettepaneku punktid 52–60 ja 65–67.

23 „Editorial Comments: Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening“, *Common Market Law Review*, 2015, vol. 52, nr 3, lk 619 ja 626–627.

ELL artikli 19 lõike 1 teisele lõigule koostoimes harta artikliga 47, tugineb ta samadele seadusandlikele muudatustele seoses Poola kõrgeima kohtu muudetud seadusega ka oma põhjendatud ettepanekus nõukogu otsuse kohta, millega järeldatakse ilmset ohtu, et Poola Vabariik rikub oluliselt õigusriigi põhimõtet, käivitades seeläbi esimest korda ELL artikli 7 lõikes 1 ette nähtud mehhanismi.²⁴

50. On tugevaid põhjusi, mis räägivad selle kasuks, et ELL artiklis 7 ja ELTL artiklis 258 ette nähtud menetlused on teineteisest eraldi seisvad ja neid võib algatada korraga. Eelkõige ei välista üks menetlus kummagi sätte sõnastuse kohaselt teist ja, nagu eespool mainitud (käesoleva ettepaneku punkt 48), hõlmab ELTL artiklis 258 sisalduv viide „aluslepingutest tulenevale kohustusele“ põhimõtteliselt kõiki liidu õigusnorme, mis jäävad ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnast väljapoole. Seda järel dust toetab tõsiasi, et ELL artiklis 7 ja ELTL artiklis 258 ette nähtud menetlustel on erinev ülesehitus ja otstarve. ELL artiklis 7 ette nähtu on sisuliselt „poliitiline“ menetlus selle tuvastamiseks, et mõni liikmesriik rikub „oluliselt ja jätkuvalt“ ELL artiklis 2 osutatud väärtusi, kusjuures selle menetluse algatamise künnised on kõrged ja see võib viia selleni, et asjaomase liikmesriigi liikmesusega seotud õigused, sealhulgas hääleõigused peatatakse.²⁵ ELTL artiklis 258 ette nähtud menetlus on sisuliselt otsene „kohtutee“ Euroopa Kohtusse eesmärgiga tagada, et liikmesriigid täidavad ELi õigust, ning selle eesmärk on rikkumise tuvastamine ja see võib viia ka ELTL artiklis 260 ette nähtud menetluse teel rahaliste karistuste määramiseni eesmärgiga kutsuda üles asjaomast liikmesriiki rikkumist lõpetama.²⁶ Need erinevused viitavad sellele, et mõlemad menetlused on eraldiseisvad ja tegelikult teineteist täiendavad ning et nad on kohaldatavad paralleelselt.²⁷ Lisaks ei tohiks asjaolu, et Euroopa Kohus on ELTL artikli 269 kohaselt – mis puudutab Euroopa Ülemkogu või nõukogu poolt ELL artikli 7 alusel vastuvõetud õigusakti õiguspärasuse vaidlustamist – pädev otsustama ainult ELL artiklis 7 sisalduvate „menetlusnormide“ järgimise üle, piirata Euroopa Kohtu õigust teha otsus talle ELTL artiklist 258 tuleneva pädevuse alusel.²⁸

51. Järelikult ei ole käesolev hagi vastuvõetamatu põhjusel, et ELL artikli 7 lõikes 1 sätestatud mehhanism on käivitatud.

C. ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu ja harta artikli 47 kohaldamisala

1. Eraldi hindamine

52. Komisjon on käesoleva hagi esitanud põhjendusega, et Poola on rikkunud ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust koostoimes harta artikliga 47 tulenevaid kohustusi. Paistab, et komisjoni hagi põhineb mõlemal sättel.

53. Sellega seoses tekib küsimus, kas ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu ja harta artikli 47 sisulist kohaldamisala tuleb hinnata eraldi, nagu väidab Poola, või kas, nagu kinnitab komisjon, ei ole ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu rikkumise väite esitamiseks vajalik tõendada, et vaidlustatud meetmed kohaldavad ELi õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, mistõttu harta artiklist 47 tulenevad sõltumatuse nõuded võib „importida“ ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiku.

²⁴ Vt põhjendatud ettepanek 3. joonealuses märkuses, eelkõige punktid 4.1.1 ja 4.1.2 ning põhjendused 172 ja 175.

²⁵ Vt Closa, C., ja Kochenov, D. (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, CUP, 2016; Jakab, A., ja Kochenov, D. (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, OUP, 2017; *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, *Europarecht Beiheft 1*, 2018.

²⁶ Vt Lenaerts, K., Maselis, I., ja Gutman, K., *EU Procedural Law*, Nowak, J. T., (ed.), OUP, 2015, lk 159–161; Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Kluwer, 2017, lk 29–34.

²⁷ Vt Hillion, C., „Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means“, 25. joonealuses märkuses Closa, C. ja Kochenov, D., lk 59 ja 71–74; Hoffmeister, F., „Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States: How Far are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels?“, Armin von Bogdandy ja Pál Sonnevend (eds.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart, 2016, lk 195 ja 205–206.

²⁸ Vt Schmidt, M., ja Bogdanowicz, P., „The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU“, *Common Market Law Review*, 2018, vol. 55, lk 1061 ja 1069–1073, eelkõige lk 1071.

54. Olen nõus Poolaga, et ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu ja harta artikli 47 sisulist kohaldamisala tuleb hinnata eraldi. Tuginen seejuures Euroopa Kohtu praktikale, mis osutab nende sätete omavahelisele seosele tõhusa kohtuliku kaitse tagamisel, juhtides samal ajal tähelepanu sellele, et harta artikli 47 kohaldamisala seoses liikmesriikide tegevusega on määratletud harta artikli 51 lõikes 1.²⁹

55. Seda järeldust toetab ka kohtuotsus ASJP. Kuigi selles kohtuasjas esitatud eelotsusetaotlus puudutas ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu ja harta artikli 47 tõlgendamist, tegi Euroopa Kohus oma otsuse esimese põhjal.³⁰ Elkkõige märkis Euroopa Kohus nimetatud otsuses „seoses ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu *ratione materiae* kohaldamisalaga, et see säte reguleerib „liidu õigusega hõlmatud valdkondi“, sõltumata olukorrast, milles liikmesriigid seda õigust kohaldavad harta artikli 51 lõike 1 tähenduses“. ³¹ Euroopa Kohus tunnistas, et ELL artikli 19 lõige 1 ja harta artikkel 47 nagu ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artiklid 6 ja 13, millel nimetatud artikli esimene ja teine lõik põhinevad³², on tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte väljendamisel omavahel seotud ja et ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust tulenevad nõuded kohtunike sõltumatusele vastava nõuetele, mis tulenevad harta artikli 47 teisest lõigust, kus on tõhusa õiguskaitsevahendi õigusega seotud nõuetest ühena nimetatud õigust asja arutamisele „sõltumatus“ kohtus. Harta artiklit 47 ja sellega seotud kohtupraktikat mainis Euroopa Kohus aga ainult selleks, et kinnitada ELL artikli 19 lõike 1 põhjal tehtud järeldusi.³³

56. Seega ei saa kohtuotsusest ASJP järeldada, et neid sätteid võib kohaldada koostoimes teineteisega, jättes harta artikli 51 lõike 1 kohase hindamise samal ajal tegemata. Sellest kohtuotsusest saab järeldada hoopis seda, et ELL artikli 19 lõike 1 teisel lõigul ja harta artiklil 47 on erinevad sisulised kohaldamisalad.

57. Vastupidine järeldus võib õõnestada praegust liikmesriikide meetmete hartaga kooskõla hindamise süsteemi ja anda võimaluse selleks, et aluslepingu sätteid, nagu ELL artikli 19 lõiget 1, kasutatakse selleks, et mööda minna harta kohaldamisala piirangutest, nii nagu need on sätestatud selle artikli 51 lõikes 1.

58. Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas ASJP ei tohiks käsitada nii, et sellega vähendatakse harta või harta artikli 47 tähtsust. See paistab olevat elegantne ja sidus lahend, mis austab harta piiranguid liikmesriikide suhtes, edendades samal ajal ELi kohtuliku kaitse süsteemi ja kaitstes ELL artiklis 2 sätestatud ELi põhiväärtusi.³⁴ Selle otsuse kohaselt on ELL artikli 19 lõige 1 iseseisev standard selle tagamiseks, et liikmesriikide meetmed vastavad tõhusa kohtuliku kaitse nõuetele, nende hulgas kohtunike sõltumatuse nõue, mis täiendab harta artiklit 47 (ja olenevalt olukorrast ka teisi harta sätteid).³⁵

29 Vt 14. juuni 2017. aasta kohtuotsus *Online Games jt*, C-685/15, EU:C:2017:452, punktid 54 ja 55; 13. märtsi 2018. aasta kohtuotsus *European Union Copper Task Force vs. komisjon*, C-384/16 P, EU:C:2018:176, punktid 116 ja 117, ning 13. märtsi 2018. aasta kohtuotsus *Industrias Químicas del Vallés vs. komisjon*, C-244/16 P, EU:C:2018:177, punktid 106 ja 107.

30 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus, C-64/16, EU:C:2018:117, punktid 1, 18, 27 ja resolutsioon.

31 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 29.

32 Vt teatis „Selgitused põhiõiguste harta kohta“ (ELT 2007, C 303, lk 17), artikli 47 selgitus, lk 29 ja 30.

33 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, punktid 35, 41 ja 42.

34 Õiguskirjanduses on tõepoolest väidetud, et kui liikmesriik on rikkunud ELL artiklis 2 sätestatud väärtusi, võib komisjon anda asja ELTL artikli 258 alusel Euroopa Kohtusse. Vt Scheppele, K. L., „Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions“, 25. jooonealuses märkuses Closa, C., ja Kochenov, D., lk 105; Waelbroeck, M., ja Oliver, P., „La crise de l'état de droit dans l'Union européenne: que faire?“, *Cahiers de droit européen*, 2017, lk 299.

35 Vt Bonelli, M., ja Claes, M., „Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary“, *European Constitutional Law Review*, vol. 14, 2018, lk 622; Krajewski, M., „Associação Sindical Dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma“, *European Papers*, vol. 3, 2018, lk 395; Pech, L., ja Platon, S., „Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case“, *Common Market Law Review*, vol. 55, 2018, lk 1827.

59. Nagu näitavad Euroopa Kohtu hilisemad otsused, näiteks kohtuasjades Achmea³⁶ ja Minister for Justice and Equality,³⁷ on liikmesriikide kohtutel ja Euroopa Kohtul ELL artikli 19 lõikest 1 tulenevalt ühine ülesanne tagada ELi õiguse täielik kohaldamine kõikides liikmesriikides ning nende õiguste kohtulik kaitse, mis on ELi õigusega isikutele antud. Sellest tulenevalt tuleb liikmesriikide meetmed, mis takistavad liikmesriikide kohtutel tegutseda ELi kohtutena, nagu meetmed, mis võtavad neilt pädevuse ELi õiguse tõlgendamise ja kohaldamisega seotud vaidlustes (Achmea) või piiravad nende sõltumatust (Minister of Justice and Equality), lugeda selliseks, mis takistavad Euroopa Kohtul täita ELL artikli 19 lõikest 1 tulenevat ülesannet tagada, et aluslepingute kohaldamisel ja tõlgendamisel austatakse õigust.³⁸ Sellised meetmed ohustavad sisuliselt liidu õiguskorda ja selle toimimist. Kohtuotsuses ASJP liikmesriikide kohustusi ELL artikli 19 lõike 1 alusel tõlgendades on Euroopa Kohus täitnud oma aluslepingute kohase ülesande tagada, et liidu õiguskorra alused jäävad puutumatuks.

60. Just eespool kirjeldatud põhjustel peab komisjon siis, kui ta nagu käesolevas asjas tugineb ELL artikli 19 lõike 1 teisele lõigule koostoimes harta artikliga 47, tõendama, et vaidlustatud meetmed jäävad kas ühe või teise sätte sisulisse kohaldamisalasse teisest sõltumata.

2. ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu kohaldamine käesoleva menetluse suhtes

61. Kohtuotsuses ASJP³⁹ märkis Euroopa Kohus, et ELL artikkel 19 annab ELL artiklis 2 sätestatud õigusriigi väärtusele konkreetse väljenduse ja et ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik kohustab iga liikmesriiki tagama, et organid, mis on ELi õiguse tähenduses määratletavad „kohtuna“ ja mis kuuluvad tema kaebeõiguse süsteemi ELi õigusega hõlmatud valdkondades, vastaksid tulemusliku õiguskaitse nõuetele, nende hulgas kohtunike sõltumatuse nõue. Sedavõrd, kuivõrd selline kohus võib lahendada küsimusi ELi õiguse kohaldamise ja tõlgendamise kohta, peab asjaomane liikmesriik tagama, et see kohus vastab nendele nõuetele.

62. Euroopa Kohus ei võtnud ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu sisulist kohaldamisala analüüsid arvesse asjaolu, et kohtuasjas ASJP vaidluse all olnud meetmed olid seotud ELi rahalise abi programmiga, ja seega ei ole see toda kohtuasja käesolevast eristav asjaolu.

63. Käesolevas asjas ei ole poolte vahel vaidlust selle üle, et Poola kõrgeim kohus kui kohus ELi õiguse tähenduses võib lahendada küsimusi ELi õiguse kohaldamise ja tõlgendamise kohta.⁴⁰ Seega jäävad vaidlustatud meetmed, mis väidetavalt piiravad selle kohtu sõltumatust, ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu sisulisse kohaldamisalasse.⁴¹ Kuna käesolev hagi on esitatud õigusriigi väärtuse kui ELL artiklis 19 väljendatud liidu põhiväärtuse väidetava rikkumise pärast, saab komisjon käesolevat menetlust liikmesriigi vastu algatada niisiis ELTL artikli 258 alusel, isegi kui see liikmesriik ei kohalda ELi õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.

36 6. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, eelkõige punktid 36, 55 ja 56.

37 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, eelkõige punktid 48–55.

38 Vt Barents, R., „Remedies and Procedures before the EU Courts“, Breese, H. E. (ed.), Kluwer, 2016, lk 112–113. Vt ka kohtujurist Saugmandsgaard Øe ettepanek kohtuasjas ASJP, C-64/16, EU:C:2017:395, punkt 41.

39 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus, C-64/16, EU:C:2018:117, punktid 32 ja 37–41.

40 Vt nt 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989.

41 Võib tõdeda, et ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu sisuline kohaldamisala ei hõlma iga sellise kui tahes marginaalse riikliku meetme kohtulikku kontrollimist, mis on seotud kohtusüsteemi korraldusega, vaid käsitleb hoopis valdavalt objektiivset sõltumatust ja selliseid riiklikke meetmeid, millel on liikmesriikide poolt tõhusa kohtuliku kaitse tagamiseks loodud süsteemile ja selle nõuetele üldistatud mõju.

64. Lõpetuseks on minu pakutav järeldus ELL artikli 19 lõike 1 tõlgendamise kohta kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga protokoll nr 30 kohaldamisala kohta.⁴² Komisjoni volitus algatada ELTL artikli 258 alusel liikmesriikide vastu ELLi rikkumise pärast menetlusi laienes samal ajal, kui lisati protokoll nr 30, s.o aluslepingute muutmisel Lissaboni lepinguga. Seepärast ei laienda komisjoni õigus esitada liikmesriikide vastu hagi sätete, nagu ELL artikli 19 lõike 1 rikkumise pärast mitte kuidagi ELi pädevust viisil, milles Lissaboni lepinguga kokku ei lepitud.⁴³

3. Harta artikli 47 kohaldamatus käesoleva menetluse suhtes

65. Nagu eespool märgitud, ei ole komisjon oma hagi esitanud ühtki argumenti harta artikli 47 kohaldamisala kohta ega selle kohta, kuidas vaidlustatud meetmed ELi õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses kohaldavad,⁴⁴ ja väidab samal ajal, et artikli 51 lõige 1 ei ole käesolevas menetluses asjakohane.

66. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on komisjonil ELTL artikli 258 alusel esitatud hagi kohustus tõendada, et väidetav rikkumine on aset leidnud, ja esitada Euroopa Kohtule kõik vajalikud tõendid, et Euroopa Kohus saaks kontrollida, kas liikmesriigi kohustusi on rikutud.⁴⁵ Eelkõige peab komisjon ELTL artikli 258 alusel esitatud hagiavalduses kirjeldama täpselt etteheiteid, mille kohta ta Euroopa Kohtu arvamust palub, ning vähemalt ülevahtlikult tooma välja õiguslikud ja faktilised asjaolud, millele need etteheited tuginevad. Mis puudutab neid õiguslikke asjaolusid, siis ei piisa tõenduseks selle kohta, et liikmesriik on mõnda ELi õiguse sätet rikkunud, kõigest sellest, et komisjon viitab asjaomasele sättele oma põhjendatud arvamuse või hagiavalduse selles osas, mis käsitleb õiguslikku raamistikku ning mis on ainult kirjeldav ega sisalda mitte mingisuguseid selgitusi.⁴⁶

67. Komisjon ei ole esitanud õiguslikke asjaolusid harta artikli 47 kohaldamise kohta vaidlustatud meetmete suhtes sõltumatult ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust ja selle kohta, kuidas need kohaldavad ELi õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses. Seetõttu tuleks tema etteheited vastuvõetamatuks tunnistada osas, milles need tuginevad harta artiklile 47.

D. Hagi põhjendatuse analüüs

1. Esimene etteheide

68. Oma esimese etteheitega väidab komisjon, et Poola kõrgeima kohtu seaduse artikli 37 lõige 1 ning artikli 111 lõiked 1 ja 1a rikuvad seeläbi, et need näevad ette enne 3. aprilli 2018, s.o enne seaduse jõustumist ametisse määratud Poola kõrgeima kohtu kohtunike pensioniea langetamise, kohtunike ametist tagandamise põhimõtet. Komisjon põhjendab seda väidet enam kui kolmandiku Poola kõrgeima kohtu kohtunike ennetähtaegse pensionile saatmisega ja üleminekumeetmete puudumisega.

69. Poola väidab, et komisjon ei ole tõendanud, et vaidlustatud meetmed seda põhimõtet rikuvad, arvestades, et kõnealused meetmed mõjutavad vaid piiratud arvu kohtunikke ja nende eesmärk on ühtlustada Poola kõrgeima kohtu kohtunike pensioniiga üldise pensionieaga. Lisaks viitab ta oma põhiseaduses sätestatud sõltumatustagatistele.

42 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus N.S. jt, C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punktid 119 ja 120. Vt ka kohtujurist Trstenjaki ettepanek kohtuasjas N.S. jt, C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:611, punktid 167–171, ning kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Bonda, C-489/10, EU:C:2011:845 punktid 21–23.

43 Vt 22. joonealuses märkuses Lazowski, A., lk 580–581, ja 26. joonealuses märkuses Prete, L., lk 74–75.

44 Vt 16. mai 2017. aasta kohtuotsus Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 49, ja 14. juuni 2017. aasta kohtuotsus Online Games jt, C-685/15, EU:C:2017:452, punkt 55.

45 Vt 13. novembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola, C-227/07, EU:C:2008:620, punkt 67.

46 Vt 29. novembri 2001. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, C-202/99, EU:C:2001:646, punkt 21.

70. Euroopa Kohus on seoses ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga märkinud, et asjasse puutuva organi liikmete ametist tagandamise keeld on kohtu sõltumatusega lahutamatult seotud tagatis.⁴⁷ Tõepoolest on kaitse tagandamise eest (tagandamatus) „kohtunike sõltumatuse alus ja peegeldus, mis tähendab, et kohtunike ametist vabastamine, üleviimine, tegevuse peatamine või pensionile saatmine on võimalik ainult õigusega ette nähtud alustel ja tagatistega“.⁴⁸

71. Ühes hiljutises otsuses kordas Euroopa Inimõiguste Kohus asjaolusid, mil kohtuniku ametist tagandamine on vastuolus EIÕK artikli 6 lõikes 1 sätestatud kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse põhimõttega. Selle sättega kaitstud erapooletuse objektiivsusest tulenevalt tuleb objektiivselt hinnata küsimust, kas kohus ise ja muu hulgas ka tema koosseis pakub piisavaid tagatisi, et välistada tema erapooletuse osas mis tahes õiguspäraseid kahtlused. Ka muljel on teatav tähtsus, mistõttu „tuleb õigust mitte ainult mõista, vaid see peab olema ka nähtav“. Demokraatliku ühiskonna kohtud peavad üldsusele sisendama usaldust.⁴⁹ Nendest põhimõtetest ongi kantud need ELi õiguse põhimõtted, mis on kohaldatavad vähemalt siis, kui komisjon väidab ELTL artikli 258 kohases menetluses ELL artikliga 2 kaitstud ja konkreetset ELL artiklis 19 väljendatud õigusriigi väärtuse rikkumist.⁵⁰

72. Kohtunike ametist tagandamatust ja ametiaja kindlust peetakse kohtunike sõltumatuse põhitagatisteks ka suunistes,⁵¹ mille Euroopa ja rahvusvahelised organid on koostanud kohtunike sõltumatuse kohta.⁵² Eelkõige peaks kohtunike ametiaeg olema tagatud kuni kohustusliku pensionieani või nende ametiaja lõpuni ja nende ametiaega peaks saama peatada või neid ametist tagandada ainult üksikutel juhtudel töövõimetuse või kohtunikuametile sobimatu käitumise pärast. Ennetähtaegne pensionile saatmine peaks võimalik olema ainult asjaomase kohtuniku enda palvel või meditsiinilistel põhjustel ning kohustusliku pensioniea muudatustel ei tohiks olla tagasiulatuvat mõju.

73. Käesolevas asjas on komisjon piisavalt tõendanud, et vaidlustatud meetmed rikuvad kohtunike ametist tagandamatuse põhimõtet, mille järgimine on vajalik selleks, et täita ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust tulenevaid tõhusa kohtuliku kaitse nõudeid.⁵³

74. Käesolevas asjas kõne all olevad asjaolud on eristatavad kohtuotsuses ASJP kõne all olnutest.⁵⁴ Selles kohtuotsuses märkis Euroopa Kohus, et kohtuasjas kõne all olnud töötasu vähendamise meetmed ei piira asjaomase liikmesriigi kohtu sõltumatust järgmiste asjaolude tõttu: esiteks võeti need meetmed vastu tingituna nõudest vähendada liikmesriigi ülemäärast eelarvepuudujääki ELi rahalise abi

47 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 45, ja 7. veebruari 2019. aasta kohtuotsus Escibano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, punkt 66.

48 Kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomeri ettepanek kohtuasjas De Coster, C-17/00, EU:C:2001:366, punkt 93.

49 EIK 25. septembri 2018. aasta otsus Denisov vs. Ukraina, ECHR:2018:0925JUD007663911, punktid 61 ja 63.

50 Sama moodi on Euroopa Kohtu praktika mõiste „sõltumatus“ kohta asjakohane ELL artikli 19 lõike 1 tõlgenduse jaoks. Vt näiteks 19. septembri 2006. aasta kohtuotsus Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, lk 49–53.

51 Märgin, et selliseid suuniseid nimetatakse küll „pehmeks õiguseks“ või mittesiduvateks normideks, kuid need väljendavad „normatiivset konsensust“ liikmesriikidele (ja teistele jurisdiktsioonidele) ühiste eeskirjade ja põhimõtete üle, mis annavad Euroopa Kohtule kasuliku lähtealuse. Vt Hoffmann-Riem, W., „The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact“, *European Journal of International Law*, vol. 25, 2014, lk 579–597.

52 Vt nt Euroopa Nõukogu Euroopa harta kohtunike staatuse kohta, 8.–10. juuli 1998, DAJ/DOC (98) 23, punkt 3.4; 8. joonealuses märkuses 2010. aasta soovitus, punktid 49–52; Euroopa Nõukogu Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (ENEKK), kohtunike Magna Carta (aluspõhimõtted), 17. november 2010, punkt 4; Rahvusvaheline Advokatuur, kohtunike sõltumatuse miinimumnormid, 1982, punkt 20; ÜRO aluspõhimõtted kohtunike sõltumatuse kohta, 1985, punktid 12 ja 18; Rahvusvaheline Kohtunike Liit, ülemaailmne kohtunike harta, 2017. aasta versioon, artikkel 2-2.

53 Nagu komisjon on märkinud, leidis Euroopa Nõukogu komisjon „Demokraatia õiguse kaudu“ (Venezia komisjon) oma 11. detsembri 2017. aasta arvamuse nr 904/2017 Poola presidendi esitatud kohtute nõukogu seaduse muutmise eelnõu ja ülemkohtu seaduse muutmise eelnõu kohta ning üldkohtute korralduse seaduse kohta (CDL-AD(2017)031) punktis 48, et ametis olevate kohtunike ennetähtaegne pensionile saatmine õnnestab nii nende ametikoha kindlust kui ka üldisemalt Poola kõrgeima kohtu sõltumatust. Vt ka ÜRO Inimõiguste Nõukogu eriraportööri raport Poola kohtunike ja juristide sõltumatuse kohta, 5. aprill 2018, A/HRC/38/38/Add.1, punkt 55; Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (ODIHR) arvamus Poola kõrgeima kohtu seaduse eelnõu (26. september 2017) teatavate sätete kohta, 13. november 2017, JUD-POL/315/2017, punkt 112.

54 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, punktid 46–51, ja 7. veebruari 2019. aasta kohtuotsus Escibano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, punkt 67.

programmi raames ja need nägid ette töötasu piiratud ulatuses vähendamise; teiseks kohaldati neid meetmeid laiemalt avalikus sektoris töötavate isikute, sealhulgas seadusandliku, täitev- ja kohtuvõimu esindajate suhtes ja seega ei saanud neid käsitada konkreetsetl asjaomase kohtu töötajate suhtes võetuna; ning kolmandaks olid need meetmed tähtajalised ja kaotati kahe aasta jooksul.

75. Seda kohtuotsust tähelepanelikult lugedes jääb silma, et Euroopa Kohus võttis hindamisel arvesse mitut olulist asjaolu, nende hulgas eelkõige meetmete piiratud mõju ja üldine, s.o mitte konkreetsetl kohtunikke hõlmav kohaldamisala. Kohtuotsusest ASJP ei saa järeldada, et kohtunike suhtes kohaldatavad sätted, mis reguleerivad liikmesriigi tasandil kehtivaid üldisi põhimõtteid, ei ole kohtunike sõltumatuse põhimõttega vastuolus, vaid hoopis seda, et Euroopa Kohtu hinnang sõltub konkreetsetest asjaoludest.

76. Käesolevas asjas on komisjon tõendanud, et vaidlustatud meetmetel on esiteks suur mõju Poola kõrgeima kohtu koosseisule, kuna need mõjutavad 72 kohtunikust 27; teiseks on nende näol tegemist erinormidega, mis on vastu võetud konkreetsetl Poola kõrgeima kohtu töötajate kohta; ja kolmandaks ei ole nendele meetmetele ette nähtud tähtaega. Selle kõrval tekitab suure hulga kohtunike äkiline ja ootamatu ametist tagandamine paratamatult üldsuse usaldusega seotud probleeme. Peamiselt sel põhjusel ongi vaja üleminekukorda, mis tagaks kõnealuse kohtu töö järjepidevuse.

77. Mind ei veena Poola argument, et kohtunike puhul, kes on ametisse nimetatud varasema korra kohaselt, mis nägi ette madalama pensioniea, s.o 65 eluaastat, ei ole kohtunike ametist tagandamatuse põhimõtet rikutud. Nagu komisjon märgib, eirab see väide tõsiasi, et nende kohtunike pensioniiga tõsteti 70. eluaastani 2002. aasta Poola kõrgeima kohtu seadusega ja tunnistati vaidlustatud meetmetega seejärel kehtetuks.

78. Tuleb veel lisada, et kuigi vaidlustatud meetmed olid kohaldatavad ligikaudu üheksa kuud, s.o 3. aprillist 2018 kuni 1. jaanuarini 2019, kui jõustus 21. novembri 2018. aasta seadus, siis ajal, mil need olid vastu võetud, ei ole mingeid märke, et need meetmed pididki ajutised olema. Paistab, et 21. novembri 2018. aasta seadus võeti vastu seoses Euroopa Kohtu määrusega ajutiste meetmete kohaldamise kohta (vt käesoleva ettepaneku punktid 16–21).⁵⁵

79. Isegi kui arvestada, nagu väidab Poola, et vaidlustatud meetmete eesmärk on ühtlustada Poola kõrgeima kohtu kohtunike pensioniiga üldise pensionieaga, on vaieldamatu asjaolu, et neid meetmeid kohaldati tagasiulatavalt kõigi ametis olevate kohtunike suhtes, ilma et samal ajal oleks rakendatud asjakohaseid meetmeid kohtunike ametist tagandamatuse tagamiseks. Nagu Euroopa Kohtu praktika näitab, on liikmesriigid küll pädevad oma kohtunike pensioniiga ühiskondlike ja majanduslike muutuste tõttu muutma ja üleminekumeetmed ei ole selleks ainus sobiv vahend, aga seejuures ei tohi nad ohustada kohtunike sõltumatust ja ametist tagandamatust, mis on vastuolus neile ELi õigusest tulenevate kohustustega.

80. Konkreetsetl kohtuasjas komisjon vs. Ungari⁵⁶ oli arutusel rikkumishagi, mis oli esitatud selle pärast, et Ungari oli kohtunike, prokuröride ja notarite pensioniiga 70 eluaastalt 62-le langetavaid meetmeid vastu võttes rikkunud direktiivi 2000/78 artiklist 2 ja artikli 6 lõikest 1 tulenevaid kohustusi. Euroopa Kohus järeldas, et asjaomased meetmed tekitavad otseselt vanuselise kohtlemiserinevuse, ja hindas seejärel küsimust, kas neil võib olla nimetatud direktiivi artikli 6 lõike 1 tähenduses õigustatud eesmärk ja kas need on proportsionaalsed. Sellest tulenevalt otsustas Euroopa Kohus oma varasemale praktikale, sealhulgas kohtuotsusele Fuchs ja Köhler⁵⁷ tuginedes, et Ungari nimetatud eesmärgid, nende hulgas avaliku teenistuse alla kuuluvatel erialadel kohustusliku teenistusest lahkumise vanusepiiri ühtlustamine, on õigustatud, kuid meetmed ebaproportsionaalsed.

55 Vt Euroopa Parlamendi uuring „The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union’s fundamental principles and values“, liidu sisepoliitika peadirektoraat, kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, 2019, EP 608.856, lk 25.

56 6. novembri 2012. aasta kohtuotsus, C-286/12, EU:C:2012:687, punktid 54–81.

57 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus, C-159/10 ja C-160/10, EU:C:2011:508, eelkõige punkt 50.

81. Võrdluseks võib tuua kohtuotsuse komisjon *vs.* Ungari,⁵⁸ kus oli arutusel komisjoni väide, et Ungari on rikkunud direktiivist 95/46/EÜ⁵⁹ tulenevaid kohustusi, põhjendusega, et Ungari lõpetas andmekaitseinspektori ametiaja enne tähtaja lõppu ning piiras seeläbi vastuolus nimetatud direktiivi artikli 28 lõikega 1 tema sõltumatust. Otsuses kordas Euroopa Kohus, et kui liikmesriigil oleks lubatud sundida mõne järelevalveasutuse juhti enne ametiaja lõppu ametist lahkuma, võib see selles asutuses tekitada „ennetavat kuulekust“ poliitilisele võimule, mis on sõltumatuse nõudega vastuolus. Euroopa Kohus lükkas tagasi Ungari argumendi, et andmekaitseüsteemi institutsiooniliste muudatuste näol oli tegemist objektiivse põhjusega, mis õigustab ennetähtaegset ametist vabastamist, rõhutades, et sellised muudatused peavad olema *korraldatud* ELi õiguses ette nähtud sõltumatuse nõuet järgides, ja et kuigi liikmesriikidel on õigus ise oma institutsioonide korraldust luua või muuta, peavad nad tagama, et asjaomase asutuse sõltumatust ei kahjustata.

82. Nagu eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari⁶⁰ kohtunike pensioniea kohta koos kohtuotsusega Fuchs ja Köhler näitab, on Euroopa Kohus pidanud õigustatuks teatavaid eesmärke, mis on seotud pensioniea ühtlustamisega konkreetselt direktiiviga 2000/78 vanuselise diskrimineerimise keelu jaoks loodud raamistiku piires. Kohtuotsuses komisjon *vs.* Ungari⁶¹, kus oli arutusel andmekaitseinspektori ennetähtaegne ametist vabastamine, märkis Euroopa Kohus aga, et sellised eesmärgid ei tohi ELi õiguse kohaselt vähendada liikmesriikide järelevalveasutuste sõltumatust. See põhjenduskäik on sama asjakohane ka kohtunike sõltumatuse küsimuses. Seda võib järelda samuti asjaolust, et Euroopa Kohus nimetas kohtunike sõltumatust ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust tuleneva tõhusa kohtuliku kaitse nõude täitmisel „esmatähtsaks“⁶².

83. Eespool kirjeldatud põhjustel tuleks komisjoni esimene etteheide tunnistada põhjendatuks.

2. Teine etteheide

84. Oma teise etteheitega väidab komisjon, et Poola kõrgeima kohtu seaduse artikli 37 lõiked 1–4 ning artikli 111 lõiked 1 ja 1a ning 10. mai 2018. aasta muutmisseadus on vastuolus kohtunike sõltumatuse põhimõttega, sest vabariigi presidendi kaalutusõigus pikendada langetatud pensioniikka jõudnud ametis olevate Poola kõrgeima kohtu kohtunike ametiaega võimaldab tal Poola kõrgeimat kohut ja selle kohtunikke mõjutada. Komisjon põhjendab oma väidet peamiselt sellega, et Poola Vabariigi presidendi otsus ei põhine siduval kriteeriumil ja seda ei saa ka kohtulikult kontrollida ning presidendi kohustus paluda riikliku kohtute nõukoja arvamust ei piira tema ülemäära suurt kaalutusõigust, kuna see arvamus on seotud väga üldiste kriteeriumidega ega ole vabariigi presidendi jaoks siduv.

85. Poola väidab vastu, et kohtunike sõltumatust rikutud ei ole, arvestades vabariigi presidendi kui konkreetselt Poola põhiseaduse kaitsja rolli ja Poola õigusega loodud kohtunike sõltumatuse tagatiste süsteemi.

58 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsus, C-288/12, EU:C:2014:237, punktid 54, 59 ja 60. Kohtujuristi kursiiv.

59 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT 1995, L 281, lk 31), mis on nüüdseks kehtetuks tunnistatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrusega (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT 2016, L 119, lk 1).

60 6. novembri 2012. aasta kohtuotsus, C-286/12, EU:C:2012:687.

61 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsus, C-288/12, EU:C:2014:237.

62 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, punktid 40 ja 41.

86. Vastavalt kohtunike sõltumatuse nõuetele, mida liikmesriigid peavad ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu kohaselt täitma, eeldab sõltumatuse mõiste muu hulgas, et asjasse puutuv organ täidab oma ülesandeid täiesti iseseisvalt, olemata kellegagi hierarhilises või alluvussuhtes ja saamata kelleltki korraldusi või juhiseid, ning et ta on seega kaitstud väljastpoolt tuleva sekkumise või surve eest, mis võib kahjustada selle organi liikmete otsustusvabadust ja mõjutada nende otsuseid.⁶³

87. Need nõuded väljendavad kohtunike sõltumatuse välist aspekti, mis, nagu Euroopa Kohus on rõhutanud, eeldab selliste normide olemasolu, mis puudutavad muu hulgas organi koosseisu, nimetamist, ametiaega ning ka liikmete hääletamisest hoidumise, taandamise ja tagasikutsumise aluseid ning mis lubavad „ümber lükata üksikisiku põhjendatud kahtlusi selles osas, kas nimetatud organ on väljaspool väliste tegurite haardeulatust, ja selles osas, kas nimetatud organ on tema ees olevate huvide suhtes neutraalne“.⁶⁴

88. Viitan lisaks eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt käsitletud põhimõtetele, et kohtunike sõltumatuse põhimõtte objektiivne aspekt eeldab piisavaid tagatise selleks, et kõrvaldada mis tahes põhjendatud kahtlused asjaomase organi sõltumatuses ja erapooletuses ning tagada sõltumatuse mulje (vt käesoleva ettepaneku punkt 71).

89. Komisjon on käesolevas asjas piisavalt tõendanud, et vaidlustatud meetmed rikuvad kohtunike sõltumatuse nõudeid, kuna need võivad Poola kõrgeimalt kohtult ja selle kohtunikelt võtta kaitse vabariigi presidendi poolse sekkumise ja surve eest nende ametiaja algusel pikendamisel ja uuendamisel, mis kahjustab selle kohtu objektiivset sõltumatust ja mõjutab selle kohtunike otsustusvabadust ja otsuseid. See on nii, arvestades eriti, et nõudega esitada pensioniea tõstmiseks taotlus vabariigi presidendile kaasneb pensioniea langetamine.⁶⁵

90. Poola on tunnistanud, et kohtulikult ei saa kontrollida seda, kui vabariigi president ei ole andnud luba pikendada ametis oleva Poola kõrgeima kohtu kohtuniku ametiaega kauemaks kui pensioniiga.

91. Vaatamata Poola argumentidele vabariigi presidendi põhiseaduslike õiguste kohta, Poola õigusega loodud kohtunike sõltumatustagatiste süsteemi kohta ja kriteeriumide kohta, mille põhjal riiklik kohtute nõukoda oma arvamuse vormistab, nagu on ette nähtud Poola kõrgeima kohtu seaduse artikli 37 lõike 1 punktis b, ei piisa neist argumentidest selleks, et hajutada mulje, et Poola kõrgeim kohus on kaotanud objektiivse sõltumatuse vaidlustatud meetmete tõttu ning eelkõige nendest meetmetest tulenevate siduvate kriteeriumide puudumise tõttu, nagu on märkinud komisjon.

92. Mis puudutab riikliku kohtute nõukoja rolli, siis ei ole poolte vahel vaidlust selle üle, et selle organi arvamus ei ole siduv. Vaatamata nõukoja koosseisule ei hajuta nõukoja roll kuidagi muljet, et vabariigi presidendile on antud erakordselt suur võim.

63 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 44, ja 7. veebruari 2019. aasta kohtuotsus Escibano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, punkt 66.

64 Vt 19. septembri 2006. aasta kohtuotsus Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punkt 53.

65 On tuvastatud, et vaidlustatud meetmed on vastuolus ka kohtunike sõltumatuse Euroopa ja rahvusvaheliste normidega. Vt näiteks Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) büroo aruanne kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse kohta Euroopa Nõukogu liikmesriikides 2017. aastal, 7. veebruar 2018, CCJE-BU(2017)11, punkt 158; 54. joonealuses märkuses ÜRO Inimõiguste Nõukogu eriraportööri raport, punkt 56.

93. Lisaks ei ole veenvad Poola argumendid, mis põhinevad teiste liikmesriikide seadustel ja Euroopa Liidu Kohtu praktikal. Nagu komisjon märgib, ei ole teiste liikmesriikide süsteemid Poola omaga võrreldavad, kuna need toimivad teistsuguses õiguslikus, poliitilises ja sotsiaalses kontekstis, ja sel ei ole igal juhul mingit seost Poola kohustuste rikkumisega. Ka viitamine Euroopa Liidu Kohtu praktikale on ebaoluline, kuna kohtupraktikas ei ole arutatud selle kohtu kohtunike pensioniiga puudutavate sätete muutmist, ja pealegi kohatu, kuna see jääb riikideülelele tasandile, kus valitseb teistsugune kord kui liikmesriikides valitsev klassikaline kolme võimu lahususe süsteem.⁶⁶

94. Eespool kirjeldatud põhjustel tuleks komisjoni teine etteheide tunnistada põhjendatuks.

95. Kõigest eespool kirjeldatust tulenevalt soovitan Euroopa Kohtul otsustada, et kuna Poola Vabariik langetas oma kõrgeima kohtu nende kohtunike pensioniiga, kes on ametisse nimetatud enne 3. aprilli 2018, ja andis vabariigi presidendile kaalutusõiguse pikendada ametis olevate kõrgeima kohtu kohtunike ametiaega, on ta rikkunud kohtunike ametist tagandamatuse ja sõltumatuse põhimõtet ning seeläbi talle ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust tulenevaid kohustusi.

VII. Kohtukulud

96. Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.

97. Minu ettepanek on, et kuigi komisjoni etteheited tuleks vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata selles osas, milles need põhinevad harta artiklil 47, tuleks need edukaks tunnistada selles osas, milles need põhinevad ELL artikli 19 lõike 1 teisel lõigul. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Poola Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb komisjoni kohtukulud välja mõista Poola Vabariigilt ja Poola Vabariigi kohtukulud jätta viimase kanda.

98. Vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1, mille kohaselt menetlusse astunud liikmesriigid kannavad ise oma kohtukulud, tuleb Ungari kohtukulud jätta tema enda kanda.

VIII. Ettepanek

99. Esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada järgmist:

1. Tuvastada, et kuna Poola Vabariik langetas oma kõrgeima kohtu kohtunike pensioniiga ja kohaldas seda muudatust kohtunike suhtes, kes nimetati selle kohtu kohtunikeks enne 3. aprilli 2018, ning andis vabariigi presidendile kaalutusõiguse pikendada kõrgeima kohtu kohtunike ametiaega, on ta rikkunud ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust tulenevaid kohustusi.
2. Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.
3. Mõista komisjoni kohtukulud välja Poola Vabariigilt ja jätta viimase kohtukulud tema enda kanda.
4. Jätta Ungari kohtukulud tema enda kanda.

⁶⁶ Vt Kosař, D., „Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe“, *German Law Journal*, vol. 19, 2018, lk 1567 ja 1596.