



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NICHOLAS EMILIOU
esitatud 16. veebruaril 2023¹

Kohtuasi C-216/21

Asociația „Forumul Judecătorilor din România“,
YN
versus
Consiliul Superior al Magistraturii

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Curtea de Apel Ploiești (Ploiești apellatsioonikohus, Rumeenia))

Eelotsusetaotlus – Otsus 2006/928/EÜ – Kord, mille abil teha Rumeeniaga koostööd ja jälgida tema edusamme konkreetsete eesmärkide täitmisel kohtureformi alal ning korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses – ELL artikkel 2 – Õigusriik – ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47 – Kohtu sõltumatus – Riigisene meede, millega muudetakse madalama astme kohtute kohtunike edutamisreegleid

I. Sissejuhatus

1. „Õigusemõistmine mitte ainult ei pea olema õiglane, vaid peab ka näima õiglane.“ Sellele kuulsale originaalis ingliskeelsele ütlusele tuginetakse sageli, kui tegemist on kohtusüsteemi sõltumatuse küsimustega, sest nende küsimuste keskmes on usaldus, mida kohtud peavad demokraatlikus ühiskonnas avalikkuses äratama.²

2. 2019. aastal kiitis Consiliul Superior al Magistraturii (Rumeenia kõrgem justiitsnõukogu, edaspidi „kõrgem justiitsnõukogu“) kohtunike osakond heaks riigisisesed eeskirjad, millega reformitakse Rumeenia madalamate kohtute kohtunike suhtes kohaldatavat edutamismenetlust (edaspidi „vaidlustatud eeskirjad“).³ Põhikohtuasja kaebajad Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (ühing „Rumeenia kohtunike foorum“, edaspidi „Rumeenia kohtunike foorum“) ja YN paluvad selle otsuse osaliselt tühistada Curtea de Apel Ploieștil (Ploiești apellatsioonikohus, Rumeenia), mis on käesolevas asjas eelotsusetaotluse esitanud kohus.

¹ Algkeel: inglise.

² Vt muu hulgas Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) 15. juuli 2010. aasta otsus *Gazeta-Ukraina-Tsentr vs. Ukraina*, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika ning EIK 3. mai 2007. aasta otsus *Bochan vs. Ukraina*, CE:ECHR:2007:0503JUD000757702, punkt 66. Vt ka 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus *A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkollegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, edaspidi „kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkollegiumi sõltumatus)“*, punkt 127 ja seal viidatud kohtupraktika).

³ Kõrgema justiitsnõukogu kohtunike osakonna 17. septembri 2019. aasta otsus nr 1348, millega kiidetakse heaks kohtunike edutamise konkursi korraldamise ja läbiviimise eeskirjad.

3. Nad väidavad, et vaidlustatud eeskirjadega kehtestatud reform on problemaatiline selles osas, et liikmesriigi madalamate kohtute kohtunike suhtes kohaldatavat edutamismenetlust viivad nende sõnul läbi nende apellatsioonikohtute esimehed ja liikmed, kus ametikohti täidetakse, ning see põhineb subjektiivsetel ja meelevaldsetel kriteeriumidel, mitte kandidaatide objektiivsel hindamisel niisuguses menetluses, mis põhineks üksnes nende kirjalikul eksamil saavutatud tulemustel, nagu see oli enne vaidlustatud eeskirjade vastuvõtmist.

4. Eelotsusetaotlusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas selline reform on kooskõlas kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõttega, mis tema arvates tuleneb Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklist 47 (põhiõigus õiglasele kohtulikule arutamisele) ja ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust (õigus tõhusale kohtulikule kaitsele), samuti õigusriigi põhimõttest ELL artikli 2 tähenduses.

5. Lühidalt olen ma allpool kirjeldatud põhjustel seisukohal, et sellised seadusandlikud muudatused, nagu vaidlustatud eeskirjad kaasa toovad, ei riku kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtet.

II. Õigusraamistik

A. Liidu õigus

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

7. Harta artikli 47 „Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele“ teises lõigus on sätestatud:

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

B. Rumeenia õigus

8. 28. juuni 2004. aasta seadus nr 303/2004 kohtunike ja prokuröride staatuse kohta (Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor), uuesti avaldatud 13. septembri 2005. aasta ametlikus väljaandes *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr 826 (edaspidi „seadus nr 303/2004“), mida on muudetud ja täiendatud 12. oktoobri 2018. aasta seadusega nr 242/2018 seaduse nr 303/2004 (kohtunike ja prokuröride staatuse kohta) muutmise ja täiendamise kohta (Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor), avaldatud 15. oktoobri 2018. aasta ametlikus väljaandes *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr 868 (edaspidi „seadus nr 242/2018“), mis jõustus 18. oktoobril 2018. aastal.

9. Seaduse nr 242/2018 kohaselt lisati seadusse nr 303/2004 artiklid 46¹–46³. Nendes artiklites on sätestatud, et kohtunikke ja prokuröre võib edutada üksnes riiklike konkursside kaudu, mille käigus hinnatakse kandidaatide töötulemusi ja käitumist kolmel edutamismenetlusele eelnenud aastal. Kõnealuste edutamismenetluste korralduse ja läbiviimise erieeskirjad kehtestatakse olenevalt olukorrast kas kõrgema justiitsnõukogu kohtunike osakonna või prokuröride osakonna vastu võetud määrusega.

10. Vaidlustatud eeskirjad, mis sisaldavad eeskirju kohtunike ametialase edutamise konkursside korraldamise ja läbiviimise kohta, võeti vastu seaduse nr 303/2004 artiklite 46¹–46³ alusel. Kõnealused eeskirjad kiideti heaks kõrgema justiitsnõukogu kohtunike osakonna 17. septembri 2019. aasta otsusega nr 1348.

III. Faktilised asjaolud, riigisisene menetlus ja eelotsuse küsimused

11. Põhikohtuasja kaebajad palusid oma 12. novembril 2019 registreeritud hagiga Curtea de Apel Ploiești (Ploiești apellatsioonikohus) tühistada osaliselt kõrgema justiitsnõukogu kohtunike osakonna 17. septembri 2019. aasta otsus nr 1348, millega kiideti vaidlustatud eeskirjad heaks. Nad väidavad, et need eeskirjad rikuvad kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtet ja nende vastuvõtmisel eirati soovitusi, mis on esitatud aruannetes, mille Euroopa Komisjon on välja andnud vastavalt koostöö- ja jälgimiskorrale, mis loodi Rumeenia Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis.

12. Esiteks väidavad nad, et vaidlustatud eeskirjad annavad liiga palju võimu apellatsioonikohtute esimeestele, arvestades, et edutamismenetluse läbiviimise eest vastutav konkursikomisjon koosneb asjaomase apellatsioonikohtu esimehest ja teistest selle kohtu liikmetest, kelle nimetamine konkursikomisjoni põhineb apellatsioonikohtu juhtkonna (millesse kuulub ka esimees) ettepanekul. Praktikas vastutavad konkursikomisjoni liikmed ka nende apellatsioonkaebuste lahendamise eest, mis on esitatud kohtuotsuste peale, mille kandidaadid on teinud madalama astme kohtutes, ning kandidaatide töö perioodilise hindamise eest kohtunikuna, siis kui ja juhul kui nad edutatakse apellatsioonikohtutesse.⁴

13. Teiseks väidavad nad, et kõnealuste eeskirjadega kehtestatud edutamismenetluses omistatakse liiga suur tähtsus kandidaatide tegevuse ja käitumise *subjektiivsele* hindamisele kolme aasta jooksul enne nende osalemist selles menetluses. Selle hindamise raames vaatab konkursikomisjon läbi vaid väikese arvu iga kandidaadi koostatud otsuseid. Lisaks sõltub kandidaatide edu edutamismenetluses pigem konkursikomisjoni subjektiivsetest arvamustest kandidaatide kohta ja kandidaatide ametikaaslaste arvamustest nende käitumise kohta, mitte nende sooritusest.

14. Põhikohtuasja kaebajate arvates võivad vaidlustatud eeskirjadega kaasnevad muudatused tekitada apellatsioonikohtute liikmete suhtes hierarhilise alluvuse hoiakuid, kuna kandidaate julgustatakse edutamise eesmärgil käituma kuulekalt konkursikomisjonides osalevate apellatsioonikohtu esimeeste ja teiste apellatsioonikohtute liikmete suhtes.

15. Kuna Curtea de Apel Ploiești (Ploiești apellatsioonikohus) kahtles, kas vaidlustatud eeskirjadega kehtestatud reform on kooskõlas liidu õigusega, otsustas ta menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule eelotsuse saamiseks järgmised küsimused:

„1. Kas [koostöö- ja jälgimiskorda] tuleb käsitada ETL artikli 267 tähenduses liidu institutsiooni õigusaktina, mille tõlgendust võib seega Euroopa Liidu Kohtult küsida? Kas [koostöö- ja jälgimiskorra] sisu, iseloom ja kestus kuuluvad Bulgaaria Vabariigi ja Rumeenia Euroopa Liiduga ühinemise lepingu⁵ [...] kohaldamisalasse? Kas selle koostöö- ja jälgimiskorra raames koostatud aruannetes sätestatud nõuded on [Rumeeniale] siduvad?

⁴ Kohtunike perioodilise hindamise eest vastutavate komisjonide koosseisu kohta vt seaduse nr 303/2004 artikli 39 lõige 3.

⁵ Mille Rumeenia kirjutas alla Luxembourgis 25. aprillil 2005 (ELT 2005, L 157, lk 11).

2. Kas kohtunike sõltumatuse põhimõtet, mis on tagatud ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga ja [...] harta artikliga 47 ning ELL artiklit 2 käsitleva Euroopa Liidu Kohtu praktikaga, võib tõlgendada nii, et see puudutab ka ametis olevate kohtunike edutamise menetlusi?
3. Kas seda põhimõtet kahjustab kõrgema astme kohtusse edutamise süsteemi kehtestamine, mis põhineb üksnes apellatsioonikohtu esimehest ja selle kohtunikest koosneva niisuguse komisjoni läbiviidaval tegevuse ja käitumise kokkuvõtlikul hindamisel, kes lisaks kohtunike perioodilisele hindamisele viib läbi eraldi nii edutatavate kohtunike hindamist kui ka kohtulikku kontrolli nende kohtunike otsuste üle?
4. Kas kohtunike sõltumatuse põhimõtet, mis on tagatud ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga ja [...] harta artikliga 47 ning ELL artiklit 2 käsitleva Euroopa Liidu Kohtu praktikaga, kahjustab see, kui [Rumeenia] ei austa Euroopa Liidu õiguse ettenähtavust ja õiguskindlust, aktsepteerides [koostöö- ja jälgimiskorda] ja selle alusel koostatud aruandeid ning täites neid rohkem kui 10 aastat ning muutes seejärel ilma ette teatamata mittejuhtival ametikohal olevate kohtunike edutamise menetlust, vastuolus [koostöö- ja jälgimiskorra] soovitustega?“

16. 16. veebruari 2021. aasta eelotsusetaotlus registreeriti 6. aprillil 2021. Kirjalikud seisukohad on esitanud Rumeenia kohtunike foorum, kõrgem justiitsnõukogu, Poola valitsus ja Euroopa Komisjon. Kohtuistungit ei peetud.

IV. Analüüs

17. Käesolev kohtuasi annab Euroopa Kohtule võimaluse esimest korda kaaluda oma kohtunike sõltumatust käsitleva kohtupraktika kohaldamist nende suhtes kohaldamisele kuuluva edutamismenetluste suhtes ning uurida, kas selline reform, nagu on kehtestatud Rumeenias vaidlustatud eeskirjadega, on kooskõlas selles kohtupraktikas sätestatud nõuetega.

18. Enne eelotsusetaotluse küsimuste käsitlemist toon lühidalt välja käesolevat kohtuasja puudutava olulise taustteabe.

A. Kohtuasja taust ja esialgsed märkused

19. Läbirääkimistel, mille tulemusel ühines Rumeenia 2007. aastal Euroopa Liiduga, väljendati muret suurte puuduste pärast selle riigi kohtusüsteemis ja korrupsioonivastases võitluses.⁶ Nende murede leevendamiseks võttis komisjon – nagu tal oli õigus teha vastavalt Bulgaaria Vabariigi ja Rumeenia ühinemistingimusi käsitleva akti⁷ artiklitele 37 ja 38 – vastu otsuse⁸, milles ta rõhutas õigusriigi põhimõtte tähtsust kui mis tahes riigi Euroopa Liiduga ühinemise eeltingimust⁹ ning tuletas meelde, et kõigil liikmesriikidel peab olema erapooletu ja sõltumatu

⁶ Need murekohad jõudsid Bulgaaria Vabariigi ja Rumeenia ühinemistingimusi käsitleva akti IX lisse (vt eelkõige selle lisa punkt 3, mis käsitleb kohtusüsteemi reformi tegevuskava ja strateegia vastuvõtmist ja rakendamist).

⁷ ELT 2005, L 157, lk 203.

⁸ 13. detsembri 2006. aasta otsus 2006/928/EÜ, millega nähakse ette kord, mille abil teha Rumeeniaga koostööd ja jälgida tema edusamme konkreetsete eesmärkide täitmisel kohtureformi alal ning korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses (ELT 2006, L 354, lk 56) (edaspidi „koostöö- ja jälgimiskorra otsus“).

⁹ Vt koostöö- ja jälgimiskorra otsuse põhjendused 2, 4 ja 6.

kohtusüsteem.¹⁰ Kõnealuse otsusega loodi koostöö- ja jälgimiskord, mis on üleminekumeede, et hõlbustada Rumeenia jätkuvaid jõupingutusi kohtusüsteemi reformimisel ja korrupsioonivastase võitluse tõhustamisel Euroopa Liiduga ühinemisele järgnevatel aastatel.

20. Koostöö- ja jälgimiskorra otsuses on konkreetselt ette nähtud, et komisjon võtab vastu perioodilised aruanded. Nende aruannete eesmärk on hinnata korrapäraselt Rumeenia edusamme oma õigussüsteemi reformimisel, võrreldes neid mitme eesmärgi (edaspidi „koostöö- ja jälgimiskorra eesmärgid“)¹¹ alusel, mis väljendavad selle liikmesriigi võetud konkreetseid kohustusi ja nõudeid, mille ta on ühinemisläbirääkimiste lõpetamisel heaks kiitnud, eelkõige seoses kohtusüsteemi sõltumatuse tagamise ja parandamisega kogu oma territooriumil.¹²

21. Selles kontekstis on nii riigisisel kui ka liidu tasandil pööratud erilist tähelepanu sellele, kas Rumeenia kohtusüsteemi hiljutised reformid kaitsevad piisavalt liikmesriigi kohtunike sõltumatust. Juba 2019. aastal jõudis Euroopa Kohtusse hulk kohtuasju, mis käsitlevad Rumeenias aastatel 2018–2019 vastu võetud muudatusi, mis on seotud kriminaal- ja distsiplinaarmenetlustega, mida Rumeenia kohtunike suhtes võidakse kohaldada, ning nende suhtes kohaldatava tsiviilvastutuse korraga.

22. Euroopa Kohus käsitles nende muudatuste kokkusobivust kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõttega otsuses Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt.¹³ Selles otsuses selgitati ka, et koostöö- ja jälgimiskorra otsus ning komisjoni poolt selle otsuse alusel koostatud aruanded on liidu institutsiooni õigusaktid, mida Euroopa Kohus on pädev tõlgendama. Lisaks leiti, et koostöö- ja jälgimiskorra otsus on Rumeeniale tervikuna siduv koos koostöö- ja jälgimiskorra eesmärkidega, millega soovitakse tagada, et see liikmesriik järgib ELL artiklis 2 sätestatud väärtust, nagu õigusriigi põhimõtte austamine. Samuti märgiti, et Rumeenia on kohustatud kõnealuste eesmärkide täitmiseks võtma asjakohaseid meetmeid, võttes nõuetekohaselt arvesse aruandeid, mille komisjon on koostöö- ja jälgimiskorra otsuse alusel koostanud, eelkõige nendes aruannetes esitatud soovitusi.¹⁴

23. Käesolev eelotsusetaotlus registreeriti vaid mõni nädal enne kohtuotsuse Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt tegemist.¹⁵ Märgin siiski, et oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus taas selgitada koostöö- ja jälgimiskorra otsuse ning selle alusel vastu võetud aruannete olemust ja õiguslikke tagajärgi.

24. Kuna Euroopa Kohtu varasemas kohtuotsuses tehtud järeldused juba annavad sellele küsimusele vastuse, keskendutakse käesolevas ettepanekus Euroopa Kohtu palvel ainult ülejäänud kolmele eelotsusetaotluse küsimusele.

¹⁰ Vt koostöö- ja jälgimiskorra otsuse põhjendus 3.

¹¹ Vt 18. mai 2021. aasta kohtuotsus Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, edaspidi „kohtuotsus Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt“, punkt 175).

¹² *Ibid.*, punkt 170.

¹³ Kõigi nende kohtuasjade kohta tehti ainult üks otsus, kuid kohtujurist Bobek koostas kaks ettepanekut (ühe kohtuasjas Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747) ja teise kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746)).

¹⁴ Vt kohtuotsus Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt (resolutsiooni punktid 1 ja 2).

¹⁵ Täielikkuse huvides peaksin mainima, et Euroopa Kohtule on esitatud veel hulk kohtuasju, mis puudutavad Rumeenia kohtusüsteemi korraldust, täpsemalt küsimust, kas kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõttega on vastuolus, kui liikmesriigi konstitutsioonikohus võtab vastu otsuse, millega ta oma põhiseaduslikku pädevust kasutades otsustab liikmesriigi ülemkohtu kohtukoosseisude moodustamise seaduslikkuse üle (vt 21. detsembri 2021. aasta kohtuotsus Euro Box Promotion jt (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034, edaspidi „kohtuotsus Euro Box Promotion jt“)).

25. Minu analüüsi ülesehitus on järgmine. Kõigepealt ütlen paar sõna nende liidu õiguse eri sätete ulatuse ja asjakohasuse kohta, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus oma eelotsusetaotluses tugineb (B). Käsitlen ka Euroopa Kohtu kohtualluvusele esitatud vastuväiteid, mille esitasid kõrgem justiitsnõukogu ja Poola valitsus (C). Seejärel annan ülevaate kohtusüsteemi sõltumatust käsitlevast Euroopa Kohtu praktikast (nagu see tuleneb kohtuotsusest Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt ja muudest kohtuasjadest) ning selgitan, miks minu arvates tuleb kohtusüsteemi sõltumatuse piisavad tagatised säilitada ka ametis olevate kohtunike edutamismenetluste kontekstis (teine küsimus) (D). Selle kohtupraktika kontekstis põhjendan, miks olen eelotsusetaotluse esitanud kohtu tehtavat kontrolli arvestades seisukohal, et selline reform, nagu on kehtestatud vaidlustatud eeskirjadega, ei riku kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtet (kolmas küsimus) (E). Lõpetuseks püüan käsitleda eelotsusetaotluse esitanud kohtu muret selle kohta, et selline reform võib olla vastuolus soovitudustega, mis sisalduvad mõnes aruandes, mille komisjon on koostöö- ja jälgimiskorra alusel koostanud (neljas küsimus).

B. Liidu õiguse asjakohased sätted: ELL artikkel 2 ja artikli 19 lõige 1 ja/või harta artikkel 47

26. Esitatud küsimustes on ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik, harta artikkel 47 ja ELL artikkel 2 kindlaks määratud kui asjaomased liidu õigusnormid, mille alusel tuleb hinnata vaidlustatud eeskirjade ühilduvust. Seos nende eri sätete vahel on Euroopa Kohtu praktikast selgelt näha. Euroopa Kohus on tõepoolest sedastanud, et kohtute sõltumatuse nõue on osa nii õigusest tõhusale kohtulikule kaitsele (ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik) kui ka põhiõigusest õiglasele kohtulikule arutamisele (harta artikkel 47), mis on äärmiselt oluline tagatis, et austatakse muu hulgas ELL artiklis 2 sätestatud liikmesriikide ühiseid väärtusi, eelkõige õigusriigi põhimõtet.¹⁶ Seega on selge, et liidu õiguskorras kehtib üks ja sama kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõte ning et nii ELL artikli 19 lõike 1 kui ka harta artikli 47 sisu on kohtusüsteemi sõltumatuse osas sisuliselt sama.¹⁷

27. Nende erinevate õiguslike aluste olemasolu ning ELL artikli 19 ja harta artikli 47 erinevad funktsioonid tähendavad siiski, et selle kontrolli liik, mida Euroopa Kohus teeb kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtte järgimise kohta, võib olla erinev.

28. Sellega seoses on kohtujurist Bobek selgitanud¹⁸, et ELL artikli 19 reguleerimisala on lai. Liikmesriikidelt nõutakse muu hulgas, et nad „näevad ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse“, ning seetõttu on see seotud peamiselt liikmesriikide õigusraamistike struktuuriliste ja süsteemsete elementidega, mitte aga konkreetsete juhtumite või üksikute toimikutega seotud elementidega. Samal ajal on ELL artikli 19 lõike 1 rikkumise künnis suhteliselt kõrge. Selle sätte eesmärk ei ole hõlmata kõiki võimalikke probleeme, mis võivad seoses liikmesriigi kohtusüsteemiga tekkida, vaid ainult neid, mis on nii suured ja/või süsteemsed, et need ohustavad liikmesriigi kohtusüsteemi nõuetekohast toimimist ja ohustavad asjaomase liikmesriigi suutlikkust pakkuda üksikisikutele piisavaid õiguskaitsevahendeid.

¹⁶ Vt 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus W.Ż. (kõrgeima kohtu erakorralise kontrolli ja avalike asjade kolleegium – ametisse nimetamine) (C-487/19, EU:C:2021:798, punkt 108 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁷ Vt muu hulgas kohtujurist Bobeki ettepanekud liidetud kohtuasjades Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim jt (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, punkt 162) ja Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, punkt 36). Vt ka kohtujurist Hogani ettepanekud kohtuasjas Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, punktid 45 ja 46) ning kohtujurist Tanchevi ettepanekud liidetud kohtuasjades A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:551, punkt 85).

¹⁸ Vt kohtujurist Bobeki ettepanekud kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, punktid 183–225), liidetud kohtuasjades Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim jt (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, punktid 162–169) ja kohtuasjas Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, punktid 36–41).

29. Harta artikli 47 eesmärk on seevastu kaitsta iga menetlusosalise subjektiivset õigust tõhusale ja õiglasele kohtulikule arutamisele „sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus“. Kohtu „sõltumatuse“ kontrollimiseks selles kontekstis on vaja asjaomaseid asjaolusid detailselt ja juhtumipõhiselt hinnata, samas kui liikmesriikide kohtusüsteemi mõne struktuurilise või süsteemse tunnusega seotud küsimused tulevad mängu ainult niivõrd, kuivõrd need võivad olla konkreetset menetlust mõjutanud.¹⁹ Siiski peavad olema täidetud konkreetset tingimused, enne kui saab tugineda harta artiklile 47. Et harta oleks tervikuna kohaldatav, peab kõnealune olukord tõepoolest kuuluma liidu õiguse reguleerimisalasse.²⁰ Lisaks saab harta artikli 47 rikkumisest tingitud võimaliku probleemi tõstatada üldjuhul ainult seoses liidu õiguse alusel tagatud subjektiivse õigusega.

30. See erinevus ELL artikli 19 lõike 1 ja harta artikli 47 kohaldamisala ja eesmärgi vahel, samuti nende sätete kohaldatavuse tingimuste erinevus tähendab, et Euroopa Kohtusse võib pöörduda kahte liiki kohtuasjadega, mis käsitlevad liikmesriigi sätete kooskõla kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõttega.²¹ Ühest küljest on juhtumeid, kus üksikisik tõstatab kohtusüsteemi sõltumatuse küsimuse kõrvalise tähtsusega küsimusena olukorras, kus ta väidab, et tema liidu õigusega kaitstud subjektiivseid õigusi on rikutud. Sellistel juhtudel uuritakse kohtusüsteemi sõltumatust tavaliselt harta artikli 47 alusel. Teisest küljest on juhtumeid, mis puudutavad liikmesriikides vastu võetud teatavate õigusinstrumentide või struktuurielementide „abstraktset“ vastavust liidu õiguse nõuetele, mis ei ole seotud konkreetse juhtumiga, milles oleks rikutud subjektiivset õigust õiglasele kohtulikule arutamisele. Selles kontekstis kasutab Euroopa Kohus tavaliselt ELL artikli 19 lõiget 1 peamise või ainsa kriteeriumina.²²

31. Käesolev kohtuasi on veidi ebataoline. Ühest küljest nähtub toimikust, et põhikohtuasja kaebajad ei väida, et rikutakse nende subjektiivseid õigusi, mis on kaitstud liidu õigusega, vaid et vaidlustatud eeskirjadega kehtestatud reform tekitab pigem süsteemse ja olemuselt valdkonnaülese probleemi. Nad soovivad hinnata „abstraktselt“ selle reformi kokkusobivust kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõttega. Teisest küljest on raske leida, et selle hindamise peamine või ainus kriteerium on ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik, ja selles mõttes ei ole harta artiklist 47 käesoleval juhul mingit abi. Nagu kohtujurist Bobek oma ettepanekus kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt märkis,²³ on sellistel liikmesriigi õigusnormidel – nagu on kõne all põhikohtuasjas – see eripära, et nagu ma eespool punktis A selgitasin, võttis Rumeenia need vastu koostöö- ja jälgimiskorra otsuse ja Bulgaaria Vabariigi ja Rumeenia ühinemistingimusi käsitleva akti „riigisisese rakendamisenä“. Seega on küsimus liikmesriigi (praegusel juhul Rumeenia) käitumises olukorras, kus ta täidab oma liidu õigusest tulenevaid kohustusi ja tegutseb seega liidu õiguse reguleerimisalal ning kus selle tulemusena käivitub harta kohaldamine.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Vt harta artikli 51 lõige 1.

²¹ Vt kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, punktid 236 ja 237).

²² Täielikkuse huvides lisan, et olenemata sellest, kummale neist kahest sättest (ELL artikkel 19 või harta artikkel 47) Euroopa Kohus tugineb, ei tee ta tavaliselt eraldi analüüsi ELL artikli 2 (õigusriigi põhimõte) kontekstis, kuigi see säte on muidugi Euroopa Kohtu hinnangu jaoks oluline ja asjakohane (ja seda vaadeldakse tegelikult sageli koos ELL artikli 19 lõikega 1 ja/või harta artikliga 47). Tõepoolest, mõlemat nimetatud sätet võib pidada ELL artikli 2 konkreetseks väljenduseks, kuna õigusriigi põhimõtet kui üht Euroopa Liidu põhiväärtust kaitseb õigus tõhusale kohtulikule kaitsele (ELL artikkel 19) ja põhiõigus õiglasele kohtulikule arutamisele (harta artikkel 47) (vt selle kohta 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:531, edaspidi „kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus)“, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika) ja 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 108)). Vt kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, punkt 225).

²³ Kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, punktid 198–200).

32. Jagan kohtujurist Bobeki seisukohta, et see kontekst avab ukse teisele stsenaariumile, mis erineb eespool punktis 29 kirjeldatud stsenaariumist, mille puhul Euroopa Kohus võib tugineda harta sätetele (sealhulgas selle artiklile 47) – millel on sama väärtus kui aluslepingute sätetel²⁴ – mitte seoses subjektiivsete õiguste rikkumisega (nagu ma juba ütlesin, ei väideta, et selliseid õigusi oleks siinkohal rikutud), vaid objektiivse mõõdupuuna või võrdlusalusena selleks, et hinnata, kas Rumeenia täidab liidu õigusaktide nõudeid.

33. Sellest järeldub minu arvates, et käesolev kohtuasi kuulub eespool punktis 30 kirjeldatud kohtuasjade teise kategooriasse, kuivõrd selles nõutakse vaidlustatud eeskirjadega kehtestatud reformi kooskõla „abstraktset“ kontrollimist kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtte kontekstis, mitte *in concreto* läbivaatamist seoses subjektiivsete õiguste väidetava rikkumisega. Arvestades aga kõnealuse kohtuasja konteksti (kuna Rumeenia suhtes kohaldatakse koostöö- ja jälgimiskorda ning harta varjutab selle tulemusena tehtud riigisiseseid seadusandlikke valikuid), usun, et sellel läbivaatamisel võib asjakohasteks kriteeriumideks pidada nii harta artiklit 47 kui ka ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku koostoimes ELL artikliga 2, mitte ainult ELL artikli 19 lõiget 1.²⁵

C. Euroopa Kohtu pädevus

34. Kõrgem justiitsnõukogu ja Poola valitsus on esitanud mitu vastuväidet, väites sisuliselt, et Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimused on vastuvõetamatud, kuna Euroopa Kohus ei ole nende arutamiseks pädev. Nende poolte arvates kuulub õigusemõistmise korraldamine, sealhulgas sellised küsimused nagu liikmesriigi kohtunike edutamismenetlused, liikmesriikide ainupädevusse, mitte liidu õiguse kohaldamisalasse. Seega ei kuulu see valdkond nende sõnul Euroopa Kohtu pädevusse.

35. Minu arvates ei saa nende argumentidega nõustuda ja neid on lihtne tagasi lükata. Nagu ma eespool punktis 31 märkisin, võttis Rumeenia vaidlustatud eeskirjad vastu, kui tema suhtes kohaldati koostöö- ja jälgimiskorda. Seega tuleks seda käsitada nende kohustuste „rakendamisena“, mis on koostöö- ja jälgimiskorras sätestatud, kuna tegemist on liidu institutsiooni vastu võetud aktiga, mis on sellele liikmesriigile tervikuna siduv²⁶. Nendel tingimustel oleks vale arvata, et kõnealune kohtuasi jääb väljapoole liidu õiguse kohaldamisala.

36. Lisaks ei ole kõrgema justiitsnõukogu ja Poola valitsuse esitatud vastuväited kindlasti mitte uued, vaid neid on tegelikult juba varem, muu hulgas selle valitsuse poolt, tõstatatud mitmes teises kohtuasjas, mis on samuti seotud kohtusüsteemi sõltumatusega.²⁷

37. Nendes varasemates kohtuasjades käsitles Euroopa Kohus neid vastuväiteid järjekindlalt, rõhutades, et kuigi õigusemõistmise korraldamine liikmesriikides jääb nende pädevusse, on kindlaks tehtud, et selle pädevuse teostamisel peavad liikmesriigid järgima oma liidu õigusest tulenevaid kohustusi, sealhulgas ELL artiklist 2 ja artikli 19 lõikest 1 tulenevaid kohustusi.²⁸

²⁴ Vt ELL artikli 6 lõige 1.

²⁵ Sarnase lahenduse pakkus kohtujurist Bobek välja oma ettepanekus kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, punkt 226). Vt ka kohtujurist Saugmandsgaard Øe ettepanek kohtuasjas Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, punktid 42 ja 53).

²⁶ Vt eespool punkt 22.

²⁷ Vt muu hulgas kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus). Vt ka 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234) ning 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153).

²⁸ Vt selle kohta 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika).

38. Käesoleva eelotsusetaotluse ese puudutab jällegi just neid liikmesriikide kohustusi, mis tulenevad nendest sätetest koostoimes harta artikliga 47 ning koostöö- ja jälgimiskorra otsusega, ning seda, kas vaidlusalused liikmesriigi õigusnormid on tegelikult nende kohustustega kooskõlas. Peale selle puudutavad kõrgema justiitsnõukogu ja Poola valitsuse vastuväited sisuliselt kohtute sõltumatuse põhimõtte tegelikku kohaldamisala, nagu see on määratletud ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus ja harta artiklis 47 koostoimes ELL artikliga 2, ning seega nende sätete tõlgendamist. Nagu Euroopa Kohus on sedastanud, kuulub selline tõlgendamine selgelt tema pädevusse ELTL artikli 267 alusel.²⁹

D. Kohtusüsteemi sõltumatus ja ametisolevate kohtunike edutamismenetlused (teine küsimus)

39. Oma teises küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul sisuliselt selgitada, kas kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et see kehtib ka ametikohal olevate kohtunike edutamismenetluste kohta.

40. Märgin, et kõrgema justiitsnõukogu arvates on teine küsimus vastuvõetamatu, kuna vastus sellele küsimusele on Euroopa Kohtu praktikast nii selge, et see ei jäta ruumi mõistlikule kahtlusele. Sellega seoses soovin ma üksnes märkida, et kuigi selline asjaolu, kui see on tõendatud, võib panna Euroopa Kohtu otsustama kohtuasjas Euroopa Kohtu kodukorra artikli 99 kohase määrusega, ei saa see sama asjaolu siiski takistada liikmesriigi kohtul eelotsusetaotluse esitamist ega muuta selliselt esitatud küsimust vastuvõetamatuks.³⁰ Seega ei ole minu arvates põhjust järeldada, et teine küsimus on vastuvõetamatu, nagu väidab kõrgem justiitsnõukogu.

41. Sellele küsimusele vastamiseks kirjeldan kõigepealt Euroopa Kohtu praktikat liikmesriigi kohtunike sõltumatuse kohta seoses ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga ja harta artikliga 47, mida tõlgendatakse koostoimes ELL artikliga 2 (1) enne, kui selgitan, miks minu arvates kohaldatakse kohtunike sõltumatuse põhimõtet nende suhtes kohaldamisele kuuluva edutamismenetluste suhtes (2).

1. Kohtusüsteemi sõltumatust käsitlev kohtupraktika

42. Alustuseks märgin, et ei ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus ega harta artiklis 47 ei nõuta liikmesriikidelt mingi konkreetse mudeli vastuvõtmist oma kohtusüsteemi korralduse kohta. Pigem on nende sätete eesmärk välistada õigusemõistmise korraldust käsitlevad liikmesriigi õigusnormid, mis kahjustavad asjaomastes liikmesriikides ELL artiklis 2 sätestatud õigusriigi põhimõtte väärtuse kaitset.³¹ Seega keskendub Euroopa Kohtu väljatöötatud kohtupraktika seoses kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõttega miinimumnõuetele, mida liikmesriikide süsteemid peavad täitma. Eelkõige ei tohi need miinimumnõuded langeda alla Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 6 sätestatud kaitsetaseme, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Inimõiguste Kohus.³²

²⁹ *Ibid.*, punkt 69.

³⁰ Vt kohtuotsus Euro Box Promotion jt (punkt 138 ja seal viidatud kohtupraktika).

³¹ Vt selle kohta kohtuotsus Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt (punkt 189). Vt selle kohta ka 7. novembri 2022. aasta kohtumäärus FX jt (konstitutsioonikohtu otsuste mõju III) (C-859/19, C-926/19 ja C-929/19, EU:C:2022:878, punkt 109).

³² Vt kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (punkt 118).

43. Selles kontekstis on Euroopa Kohus leidnud, et kohtusüsteemi sõltumatuse mõistel on kaks aspekti. Esimene, väline aspekt eeldab, et asjasse puutuv kohus või organ täidab oma õigusemõistmise ülesandeid täiesti iseseisvalt, olemata kellegagi hierarhilises või alluvussuhtes ja saamata kelleltki korraldusi või juhiseid, ning ta on seega kaitstud väljastpoolt tuleva sekkumise või surve eest, mis võib kahjustada selle organi liikmete otsustusvabadust ja mõjutada nende otsuseid. Teine, sisemine aspekt on seotud erapooletuse mõistega ning selle eesmärk on võrdse distantsi hoidmine menetlusosaliste ja huvidega, mis neist igapähele on menetluse eseme vastu. See aspekt eeldab, et tagatakse objektiivsus ning kohtuasja lahendi suhtes ei võeta arvesse muud huvi peale õigusnormide range kohaldamise.³³ Mõlemad aspektid on muidugi omavahel tihedalt seotud.³⁴

44. Sellega seoses on Euroopa Kohus välja töötanud ühtse kontrolli, milles sisuliselt nõutakse, et eeskirjad, eelkõige need, mis puudutavad kohtu või õigusemõistmise ülesandeid täitva organi koosseisu või selle liikmete nimetamise, ametiaja, liikmete hääletamisest hoidumise, taandamise ja tagasikutsumise aluseid, oleksid sellised, mis lubavad ümber lükata üksikisiku põhjendatud kahtlusi selles, kas nimetatud organ on väljaspool väliste tegurite haardeulatust, ja selles, kas nimetatud organ on tema ees olevate huvide suhtes neutraalne.³⁵ Samuti on kohus sedastanud, et kohtunikke tuleb kaitsta võimalike ahvatluste eest mitte ainult mis tahes otsese mõjutamise puhul juhiste kujul, vaid ka kaudsemate mõju vormide puhul, mis võivad asjaomaste kohtunike otsuseid suunata.³⁶

45. Euroopa Kohus on järjekindlalt otsustes kinnitanud, et kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõte on laiaulatuslik. Seda kohaldatakse eeskirjade suhtes, mis käsitlevad kohtunike ametisse nimetamist,³⁷ nende karjääri edenemise ja lõppemise tingimusi (sealhulgas nende töötasu muutmist,³⁸ ametist vabastamist³⁹ ja distsiplinaarkorda⁴⁰ või kriminaalmenetlusi,⁴¹ mida nende suhtes võidakse kohaldada ning võimalust saada kasu kohtunike ametisoleku aja pikendamise üle tavapärase pensioniea).⁴² Lisaks kehtib see põhimõte ka eeskirjade kohta, mis reguleerivad kohtunike lähetamist kõrgemasse kohtusse justiitsministri poolt. Sellised eeskirjad peavad andma piisavad tagatised, et vältida eelkõige ohtu, et seda lähetamist kasutatakse poliitilise kontrolli tegemiseks kohtuotsuste sisu üle.⁴³

³³ Vt muu hulgas 5. novembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (üldkohtute sõltumatus) (C-192/18, EU:C:2019:924, edaspidi „kohtuotsus komisjon vs. Poola (üldkohtute sõltumatus)“, punktid 108–110 ja seal viidatud kohtupraktika).

³⁴ Vt muu hulgas EIK 3. mai 2011. aasta otsus Sutyagin vs. Venemaa, CE:ECHR:2011:0503JUD003002402, punkt 183.

³⁵ Vt muu hulgas kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika).

³⁶ *Ibid.*, punkt 112. Vt muu hulgas kohtuotsus Euro Box Promotion jt (punktid 225 ja 226 ning seal viidatud kohtupraktika).

³⁷ Vt 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgemasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 121) ja 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus W.Ž. (kõrgeima kohtu erakorralise kontrolli ja avalike suhete kolleegium – ametisse nimetamine) (C-487/19, EU:C:2021:798).

³⁸ Vt 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

³⁹ Vt eelkõige 19. septembri 2006. aasta kohtuotsus Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, punkt 51). Vt ka kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (punkt 75) ja kohtuotsus komisjon vs. Poola (üldkohtute sõltumatus) (punktid 112 ja 113).

⁴⁰ Vt 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus justiits- ja võrdõiguslikkuse minister (kohtusüsteemi puudused) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 67). Vt ka kohtuotsus Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt (punkt 199), milles Euroopa Kohus märkis, et oluline on, et kohtunike suhtes uurimise läbiviimiseks ja distsiplinaarmenetluse algatamiseks pädev asutus tegutseks oma ülesannete täitmisel objektiivselt ja erapooletult ning oleks sel eesmärgil vaba igasugusest välismõjust.

⁴¹ Vt kohtuotsus Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt (punkt 213).

⁴² Ülemkohtu kohtunike pensionile jäämise kohta Poolas vt kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus). Poola üldkohtute kohtunike pensionile jäämise kohta vt kohtuotsus komisjon vs. Poola (üldkohtute sõltumatus).

⁴³ Vt 16. novembri 2021. aasta kohtuotsus Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim jt (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punkt 73).

2. Kohaldamine ametisolevate kohtunike edutamismenetlustele

46. Arvestades kohtupraktikat, mida ma just meelde tuletasin, ei ole mul kahtlust ning põhikohtuasja pooled ei vaidle selle üle, et kohtunike sõltumatuse põhimõtte kehtib nende suhtes kohaldamisele kuuluvate edutamismenetluste suhtes. Eespool punktis 45 loetletud näidetest nähtub, et Euroopa Kohus on seda põhimõtet juba kohaldanud paljude liikmesriigi kohtute struktuurilise korralduse aspektide ja komponentide suhtes ning seda tuleb tõlgendada nii, et selle kohaldamisala on lai. Eelkõige on Euroopa Kohus juba leidnud, et tuleb säilitada kohtusüsteemi sõltumatuse piisavad tagatised seoses kohtunike ametissenimetamise, nende kõrgematesse kohtutesse lähetamise ja nende karjääri edenemise ja lõppemise tingimustega üldiselt. Edutamismenetlused eri kohtuastmete vahel puudutavad just seda, kuidas madalama astme kohtute kohtunikke ametisse nimetatakse või kõrgematesse kohtutesse lähetatakse.⁴⁴ Lisaks moodustavad need osa tingimustest, mille alusel kohtunike karjäär edeneb ja lõpeb. Seega tuleks neilt nõuda kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtte järgimist.⁴⁵

47. Nende elementide kontekstis olen seisukohal, et harta artiklit 47 ja ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku koostoides ELL artikliga 2 tuleb tõlgendada nii, et kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtet kohaldatakse ka ametikohal olevate kohtunike edutamismenetluste suhtes.

E. Kas selline reform, nagu seda tehti Rumeenias, rikub kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtet? (Kolmas ja neljas küsimus)

48. Kolmandas ja neljandas küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas selline reform nagu see, mis Rumeenias vaidlustatud eeskirjadega kehtestati, on kooskõlas kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõttega. Samuti küsib ta, kas selline reform on vastuolus komisjoni poolt vastavalt koostöö- ja jälgimiskorrale koostatud aruannetes sisalduvate soovitusetega.

49. Enne nende küsimuste juurde tulemist teen kolm esialgset märkust.

50. Esiteks väidab kõrgem justiitsnõukogu, et kolmas ja neljas küsimus on vastuvõetamatud, kuna need põhinevad põhikohtuasjas käsitletava edutamise korra ekslikul kirjeldusel. Sellega seoses tuletan meelde, et kohtupraktika kohaselt eeldatakse, et liikmesriigi eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimused liidu õiguse tõlgendamise kohta konkreetses faktilises ja õiguslikus kontekstis, mille õigsust ei ole Euroopa Kohus kohustatud kindlaks tegema, on asjakohased.⁴⁶ Lisaks märgin, et kõrgema justiitsnõukogu väited kolmanda ja neljanda küsimuse vastuvõetamatuse kohta on tegelikult seotud nende küsimuste sisuga ning vastusega, mille Euroopa Kohus selle kohta annab. Sellest järeldub, et kolmas ja neljas küsimus on minu arvates vastuvõetavad.

⁴⁴ Edutamismenetluste käsitlemine erinevalt ametisse nimetamise otsustest oleks minu arvates lihtsalt absurdne. Liikmesriigid oleksid kohustatud tagama kohtu sõltumatuse piisavad tagatised seoses kohtunike esialgse ametisse nimetamisega madalama astme kohtutesse, kuid mitte seoses sellega, kuidas nad hiljem valitakse kõrgematesse kohtutesse, ilma et selleks erinevuseks oleks mingit mõjuvat alust.

⁴⁵ Märgin, et Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud, et kohtunike edutamismenetlused mõjutavad kohtunike sõltumatust, ja sellega kaudselt tunnistanud, et kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtte kehtib selliste menetluste suhtes (vt EIK 15. septembri 2015. aasta otsus *Tsanova-Gecheva vs. Bulgaaria*, CE:ECHR:2015:0915JUD004380012, punkt 104). Vt ka Euroopa Nõukogu ministrite komitee 17. novembri 2010. aasta soovitus CM/Rec(2010)12 ja seletuskiri „Kohtunike sõltumatus, nende töö tulemuslikkus ja nende vastutus“ (kättesaadav aadressil <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), punkt 49: „kohtunike sõltumatus peaks säilima mitte ainult nende ametisse nimetamisel, vaid kogu nende karjääri jooksul. Mõiste „karjäär“ hõlmab ka edutamist [...]“.

⁴⁶ Vt kohtuotsus *Euro Box Promotion jt* (punkt 139 ja seal viidatud kohtupraktika).

51. Teiseks ei tähenda ainult asjaolu, et käesolevas kohtuasjas tuleb, nagu ma eespool punktis B märkisin, hinnata vaidlusaluste eeskirjadega kehtestatud reformi abstraktset ühilduvust⁴⁷, et ainuüksi selle reformiga kehtestatud menetluse kuritarvitamise võimalus on piisav, et see menetlus tervikuna hukka mõista. Nagu kohtujurist Bobek on märkinud,⁴⁸ peab Euroopa Kohtule olema esitatud veenev argumentatsioon selle kohta, kuidas konkreetselt ja täpselt võib teatav menetlus (nagu põhikohtuasjas kõne all olev menetlus) ohustada kohtusüsteemi sõltumatust.

52. Täpsemalt peavad kooskõlas eespool punktis 44 esitatud kontrolliga konkreetselt tõstatatud küsimused tekitama õigussubjektides põhjendatud kahtlusi asjaomaste kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse suhtes, vastasel juhul ei saa olla tegemist kohtusüsteemi sõltumatuse struktuurse probleemiga. Nagu Euroopa Kohus on märkinud, meenutades Euroopa Inimõiguste Kohtu selle teemaga seotud kohtupraktikat, on „sõltumatuse“ elemendi kindlakstegemiseks üks asjakohaseid elemente, mida tuleb kaaluda, küsimus, kas asutus jätab „sõltumatu mulje“, kuna kaalul on usaldus, mida demokraatliku ühiskonna kohtud peavad üldsusele sisendama. Teisisõnu seisneb põhielement selles, kuidas üldsus võib kõnealuseid kordasid õiguspäraselt tajuda.⁴⁹ Neid kordasid tuleb vaadelda tervikuna, sest kõnealuse menetluse või süsteemi teatavad aspektid, mis võivad esmapilgul tunduda problemaatilised, võivad olla kompenseeritud teiste aspektidega.⁵⁰

53. Kolmandaks on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne otsustada, kas käesoleval juhul esineb struktuuriline probleem kohtusüsteemi sõltumatuses või mitte, olles teinud selle kohta asjakohased järeldused. Kohane on nimelt meenutada, et ELTL artikliga 267 ei anta Euroopa Kohtule pädevust kohaldada liidu õigusnorme konkreetsel juhtumil, vaid üksnes pädevus võtta seisukoht aluslepingute ja liidu institutsioonide vastu võetud õigusaktide tõlgendamise kohta. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib Euroopa Kohus siiski ELTL artiklis 267 kehtestatud õiguslase koostöö raames ja talle esitatud toimikumaterjalide põhjal anda liikmesriigi kohtule liidu õiguse tõlgenduse, mis võib liikmesriigi kohtule olla tarvilik liidu õiguse mõne sätte mõju hindamisel.⁵¹

54. Olles teinud need täpsustused, märgin, et Rumeenia madalama astme kohtutes töötavate kohtunike edutamismenetlus näib olevat – nagu selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus – kaheastmeline. Esimest sammu, mida reguleerib vaidlustatud eeskirjade II peatükk, nimetatakse „kohapealseks edutamiseks“. See põhineb kirjalikul konkursil, mille eesmärk on kontrollida nii kandidaatide teoreetilisi teadmisi kui ka praktilisi oskusi. Edukad kandidaadid edutatakse seejärel kõrgemale ametiastmele, kuid nad jäävad tegelikult samale ametikohale.⁵²

⁴⁷ Vt eespool toodud punktid 31 ja 33.

⁴⁸ Vt kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, punktid 247 ja 248).

⁴⁹ Vt kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (punkt 127), viidates selles osas EIK 6. novembri 2018. aasta otsusele Ramos Nunes de Carvalho e Sá vs. Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, punkt 144 ja seal viidatud kohtupraktika, ning EIK 21. juuni 2011. aasta otsus Fruni vs. Slovakkia, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, punkt 141.

⁵⁰ Nõustun komisjoniga, et vaidlustatud eeskirjadega kehtestatud reformi ja kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtte kokkusobivuse hindamisel on oluline selle reformi eri komponentide kumulatiivne mõju.

⁵¹ Vt kohtuotsus Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt (punkt 201 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁵² Nagu ma aru saan, põhines Rumeenia ametis olevate kohtunike edutamismenetlus enne reformi mitmel kirjalikul eksamil, mille eesmärk oli kontrollida kandidaatide teoreetilisi teadmisi ja praktilisi oskusi. Edutamise üle tegid järelevalvet Înalta Curte de Casație și Justiție (kassatsioonikohus, Rumeenia) kohtunikud, apellatsioonikohtute kohtunikud ja Institutul national al Magistraturii (Rumeenia riiklik kohtusüsteemi instituut) juhendajad.

55. Teine etapp, mida nimetatakse „tegelikuks edutamiseks“, on reguleeritud kõnealuste eeskirjade III peatükis. See võimaldab juba „kohapeal“ edutatud kandidaate, kellel on nõutav ametiaste, tegelikult määrata piirkondlikusse kohtusse või apellatsioonikohtusse.⁵³

56. Põhikohtuasja kaebajad ei vaidlusta edutamismenetluse esimest etappi, s.o edutamist „kohapeal“. Nad püüavad vaidlustada ainult selle menetluse teise etapi („tegeliku edutamise“ menetluse) üksikasju, mille käigus konkursikomisjon peab hindama kandidaatide tööd ja käitumist viimase kolme aasta jooksul enne nende osalemist selles teises etapis.⁵⁴ Eriti problemaatilised tunduvad neile selle menetluse kaks aspekti: i) kuidas määratakse „tegelikuks edutamise“ menetluses osalevad konkursikomisjoni liikmed ja selle koosseis ning ii) kriteeriumid, mida konkursikomisjoni liikmed kohaldavad, et otsustada, millised kandidaadid edutatakse.⁵⁵

1. Esimene aspekt: konkursikomisjoni määramine ja koosseis

57. Vaidlustatud eeskirjades on sätestatud, et „tegeliku edutamise“ korral hindab kandidaate konkursikomisjon, mille liikmed nimetab kõrgema justiitsnõukogu kohtunike osakond.⁵⁶ See komisjon koosneb iga apellatsioonikohtu tasandil selle kohtu esimehest ja neljast liikmest, kelle erialane pädevus peab vastama vabade ametikohtade omale. Need neli liiget valib kõrgema justiitsnõukogu kohtunike osakond apellatsioonikohtu juhtkonna (millesse kuulub ka selle kohtu esimees) ettepaneku alusel.⁵⁷

58. Põhikohtuasja kaebajad väidavad, et vaidlustatud eeskirjad annavad apellatsioonikohtute esimeestele liiga palju võimu. Lisaks tekitab reform nende arvates ohu, et „tegeliku edutamise“ kandidaadid hakkavad apellatsioonikohtu esimeeste ja liikmete suhtes käituma kuulekalt ja tunnevad end neile võlgu olevat. Sellega seoses juhivad nad tähelepanu sellele, et konkursikomisjoni liikmed vastutavad ka kandidaatide poolt madalama astme kohtutes tehtud otsuste läbivaatamise eest apellatsioonimenetluses ning kandidaatide töö perioodilise hindamise eest kohtunikuna juhul, kui nad edutatakse apellatsioonikohtutesse. Nad väidavad, et kohtusüsteemi sõltumatus võib olla ohus mitte ainult olukorras, kus kohtunikud on poliitilise surve all, vaid ka siis, kui kohtunike erapoolikust ja nepotismi soodustatakse kohtusüsteemi sees.

59. Minu arvates – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist – ei saa kaebajate poolt põhikohtuasjas esitatud asjaolud iseenesest tekitada õigussubjektides põhjendatud kahtlust seoses sellega, kas „tegeliku edutamise“ kandidaadid on väljaspool väliste tegurite haardeulatust, vastavalt eespool punktis 44 kirjeldatud kontrollimeetodile.

60. Sellele järeldusele jõudsin kahel põhjusel.

⁵³ Kandidaadid, kes soovivad osaleda „tegeliku edutamise“ menetluses (teie etapp), peavad registreerima kõrgema justiitsnõukogu juures ning märkima kohtu (piirkondlik kohus või apellatsioonikohus) ja selle kohtu asjaomase osakonna, kuhu nad soovivad kandideerida. Kõrgema justiitsnõukogu kohtunike osakonna ülesanne on määrata kindlaks ametikohad, mille jaoks „tegeliku edutamise“ konkurss korraldatakse, konkursi toimumise aeg ja koht, konkursi läbiviimise kord ning kohaldatav ajakava (vt vaidlustatud eeskirjade artikli 30 lõige 1 ja artikli 32 lõige 1). Tingimused, mida kandidaadid peavad menetluses osalemiseks täitma, on loetletud seaduse nr 303/2004 (muudetud seadusega nr 242/2018) artiklis 46² ja vaidlustatud eeskirjade artikli 31 lõikes 1.

⁵⁴ Seaduse nr 303/2004 artikli 46³ kohaselt. Vt ka vaidlustatud eeskirjade artikli 36 lõige 6 ja artikkel 38.

⁵⁵ Komisjoni 22. novembri 2022. aasta aruandest „Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule, milles käsitletakse Rumeenias koostöö- ja jälgimiskorra raames saavutatud edusamme“ (COM(2022) 664 final) saan aru, et konkursipõhiste „kohapealsete edutamistega“ seotud sätted peatatakse kuni 2025. aasta detsembrini, võimaldades selle aja jooksul ainult tegelikke edutamisi. Alates 2025. aastast on ette nähtud, et kohapealsed edutamised moodustavad kuni 20% vabade ametikohtade koguarvust.

⁵⁶ Vt vaidlustatud eeskirjade artikli 36 lõiked 1, 2 ja 5.

⁵⁷ Vt vaidlustatud eeskirjade artikli 36 lõiked 1 ja 2. Iga apellatsioonikohtu tööpiirkonnas piirkondlikesse kohtutesse ametisse nimetamiseks võib (vajaduse korral) moodustada erineva konkursikomisjoni, mis koosneb apellatsioonikohtu esimehest ja neljast selle kohtu kohtualluvusse kuuluva piirkondliku kohtu liikmest, kellel on vastav erialane pädevus (vt kõnealuste eeskirjade artikli 36 lõige 3).

61. Esiteks märgin, et kuigi Euroopa Kohus on oma praktikas väga rõhutanud asjaolu, et kohtusüsteemi sõltumatus peab olema tagatud eelkõige seadusandja ja täidesaatva võimu suhtes,⁵⁸ ei ole ta seni eriti rõhutanud seda, et eri kohtute vahelised alluvus- või kontrollisuhted (mis ei hõlma täidesaatvat võimu ega seadusandjat) võivad tekitada probleeme kohtusüsteemi sõltumatuses.⁵⁹

62. Ma usun, et sellele erinevusele on ilmselge selgitus. Kohtuasjad, mis puudutavad kohtusüsteemi sõltumatust teistest võimuharudest (näiteks kohtuasjad, mis puudutavad kohtuorgani liikmete ametisse nimetamist ministri poolt), jõuavad Euroopa Kohtu menetlusse sagedamini, sest nagu Euroopa Kohus on märkinud,⁶⁰ puudutavad need kohtuasjad „võimude lahususe“ doktriini tuuma. See muudab need nii kergemini märgatavaks kui ka potentsiaalselt problemaatiliseks. Juhtumid, mis puudutavad teatavate kohtunike mõju oma ametikaaslastele, on keerulisemad. Need võivad aga samuti tekitada küsimusi kohtusüsteemi sõltumatuse kohta. Tõepoolest, on kindlasti võimalik ja üldse mitte raske ette kujutada, et kohtusüsteemi enesekorralduse teatud vormidega võib kaasneda „süsteem, milles sõltumatus kohtusüsteemis on sõltuvad kohtunikud“, mille puhul lähtub lubamatu mõju kohtusüsteemi sisestelt kohtuametnikelt, nagu kohtute esimeestelt või kohtusüsteemi enesekorralduse üksuste ametnikelt.⁶¹ Kohtusüsteemi sõltumatuse küsimused ei piirdu selles osas olukordadega, mis puudutavad teisi võimuharusid või kolmandaid isikuid, vaid võivad tekkida ka kohtusüsteemis endas, kui on oht, et kohtunikud võivad olla oma kolleegide poolt ebasobivalt mõjutatud.⁶² Kui aga ainuüksi täidesaatva või seadusandliku võimu osalemine kohtusüsteemi mõjutavates otsustes on piisav, et tõsta võimude lahususe doktriini silmas pidades võimalik ohulipp, siis ainuüksi asjaolu, et teatud kohtunikud kontrollivad oma ametikaaslasi, ei viita iseenesest (ja kui täidesaatev või seadusandlik võim ei sekku sellesse)⁶³ võimaliku probleemi olemasolule kohtusüsteemi sõltumatuses.⁶⁴

⁵⁸ Vt kohtuotsus Euro Box Promotion jt (punkt 228 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt 16. novembri 2021. aasta kohtuotsus Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim jt (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punkt 68).

⁵⁹ Minu arvates näib Euroopa Kohus tegelikult olevat seisukohal, et asjaolu, et kohtunikud võivad olla valitud või määratud oma ametikaaslaste poolt teatud rolle või funktsioone (näiteks distsiplinaarfunktsioone) täitma, on üldiselt vähem problemaatiline kui see, kui nad on valitud või määratud neid funktsioone täitma teiste võimuharude poolt (vt kohtuotsus A. K. jt (kõrgema kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (punkt 143) ja 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (kohtunike distsiplinaarkord) (C-791/19, EU:C:2021:596, punkt 104)). Vt ka Euroopa Nõukogu ministrite komitee 17. novembri 2010. aasta soovitus CM/Rec(2010)12 ja seletuskiri „Kohtunike sõltumatus, nende töö tulemuslikkus ja nende vastutus“ (kättesaadav aadressil <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), punkt 46: „kohtunike valiku ja karjääri üle otsustav organ peaks olema seadusandlikust ja täidesaatvast võimust sõltumatu. Sõltumatuse tagamiseks peaksid vähemad pooled liikmed olema kohtunikud, kelle on valinud nende ametikaaslased.“

⁶⁰ Vt ka 16. novembri 2021. aasta kohtuotsus Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim jt (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punkt 68).

⁶¹ Vt Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, lk 407. Vt ka kohtujurist Bobeki ettepanek liidetud kohtuasjades Euro Box Promotion jt (C-357/19 ja C-547/19, EU:C:2021:170, punkt 152).

⁶² Vt EIK 15. juuli 2010. aasta otsus Gazeta-Ukraina-Tsentr vs. Ukraina, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, punkt 33. Vt ka Euroopa Nõukogu ministrite komitee 17. novembri 2010. aasta soovitus CM/Rec(2010)12 ja seletuskiri „Kohtunike sõltumatus, nende töö tulemuslikkus ja nende vastutus“ (kättesaadav aadressil <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), punkt 30: „kohtusüsteemi sõltumatus ei tähenda mitte ainult vabadust ebasobivast välismõjust, vaid ka ebasobivat mõju kohtusüsteemi sees, kas teiste kohtunike või õigusasutuste poolt“.

⁶³ Vt näiteks, kus selline sekkumine toimus, kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus), mis puudutas Poola riikliku kohtute nõukoja (KRS) sõltumatust poliitilisest võimust (punkt 143). Kohus märkis, et „kui varem valiti 15 KRSi kohtunikest liiget kohtunike poolt, siis nüüd valib need liikmed seadusandliku võimu haru kandidaatide seast, keda võivad esitada näiteks vähemalt 2000 Poola kodanikust või 25 kohtunikust koosnevad ühendused, ning sellise reformi tulemusel on otseselt poliitilist võimu esindavate või selle poolt valitud KRSi liikmete arv 23 liiget selle organi moodustavast 25 liikmest“.

⁶⁴ Vt Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, lk 408: „kuigi enamikus hiljutistes dokumentides kohtusüsteemi sõltumatuse ja kohtunike nõukogude kohta tunnistatakse, et kohtunikule avaldatav ebasobiv surve võib tuleneda kohtusüsteemi seest, on üldiselt aktsepteeritud, et sisemine surve on kuidagi vähem ohtlik, võib-olla ajaloolistel põhjustel“.

63. Sellest hoolimata nõustun põhikohtuasja kaebajatega, et mis tahes demokraatlikus süsteemis ei ole kunagi hea (olenemata sellest, millise võimuharuga on tegemist) usaldada liiga palju võimu ühele isikule või asutusele. Liiga palju võimu liiga väheste käes tähendab vähem vastutust ja rohkem võimalusi meelevaldseks otsustamiseks, erapoolikuseks, nepotismiks ja kuritarvitamiseks.⁶⁵ Siinkohal on tõsi, et konkursikomisjoni liikmed ühendavad endas mitut rolli, mis võivad mõjutada madalama astme kohtute kohtunike tööelu ja karjääri. Nende ülesanne on viia läbi madalama astme kohtute kohtunike edutamismenetlus, vaadata läbi nende kohtunike poolt apellatsioonimenetluses tehtud otsuseid ja hinnata perioodiliselt nende tööd juhul, kui nad lõpuks edutatakse ja nimetatakse apellatsioonikohtusse (ning apellatsioonikohtute esimeeste puhul anda soovitusi selle kohta, kes kuuluvad konkursikomisjoni).

64. Kas see on siiski piisav, et tekitada õigussubjektides põhjendatud kahtlusi, kas madalama astme kohtunikud on väljaspool väliste tegurite haardeulatust? Minu arvates on vaja midagi enam. Peab olema viide sellele, et niisugune võimu koondamine võib tegelikult põhjustada välist sekkumist või survet, mis võib kahjustada madalama astme kohtute kohtunike sõltumatut otsustusvõimet ja mõjutada nende otsuseid, näiteks luues neile stiimuli eelistada menetluses ühte poolt teisele või teha otsus eesmärgiga meeldida oma ametisse nimetajatele või edutajatele.⁶⁶ Mulle tundub, et ainuüksi asjaolu, et oma edutamisevõimaluste suurendamiseks julgustatakse madalama astme kohtute kohtunikke (ilma et neid mõjutaksid muud kaalutlused, nagu see, kas nende tehtud otsused meeldivad konkreetsele liikmele, näiteks apellatsioonikohtu esimehele) tegema kõik endast oleneva, et tagada nende otsuste parim võimalik kvaliteet, minimeerides seeläbi ohtu, et need apellatsiooni korral tühistatakse, on suhteliselt kahjutu olukord süsteemis, kus madalama astme kohtud peaksid, kui ei ole veenvaid põhjusi seda mitte teha,⁶⁷ järgima kõrgema astme kohtute praktikat.

65. Pealegi võib vastupidi põhikohtuasja kaebajate maalitud üsna negatiivsele pildile väita, et kuna liikmesriikide apellatsioonikohtute liikmed peavad liidu õiguse kohaselt ise järgima kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtet ja olema vabad välisest mõjust või survest, on neil üldjuhul hea võimalus hinnata kandidaatide tööd ning otsustada, kes neist vääriwad edutamist sellises olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kus nende sõltumatust ei seata kahtluse alla. Asjaolu, et nad võivad apellatsioonimenetluses olla vastutavad nende otsuste läbivaatamise eest, mida kandidaadid kohtunikuna madalama astme kohtutes ametis olles teevad, ning on kursis kohtute toimimise ja kohtuotsuste koostamisega, kinnitab minu arvates nende sobivust selle hinnangu andmiseks niisuguses olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kus nende endi sõltumatus ei ole kahtluse alla seatud.

⁶⁵ Sellega seoses märkin, et Euroopa kohtunike konsultatiivnõukogu (CCJE) märkis oma arvamuses nr 17(2014) kohtunike töö hindamise, õigusemõistmise kvaliteedi ja kohtusüsteemi sõltumatuse austamise kohta, et „kui individuaalne hindamine mõjutab kohtuniku edutamist, palka ja pensioni või võib isegi viia tema ametist vabastamiseni, on oht, et hinnatud kohtunik ei otsusta kohtuasju vastavalt faktide objektiivsele tõlgendusele ja seadusele, vaid viisil, mis võib olla hinnangu andjatele meelepärane [...] ohtu kohtusüsteemi sõltumatusele ei ole võimalik täielikult vältida isegi siis, kui hindamist teostavad teised kohtunikud“ (vt arvamuse punkt 6, veebiversioon on kättesaadav aadressil <https://www.csm.it/documents/46647/0/Opinion+No.+17+%282014%29.pdf/f596c4a8-7019-47e1-9b35-14551977b471>).

⁶⁶ Vt näiteks kohtujurist Bobeki ettepanek liidetud kohtuasjades Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim jt (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403). Kõnealune kohtuasi puudutas liikmesriigi õigusakti, mille kohaselt võis justiitsminister/peaprokurör (kes on täitevvõimu liige) avalikustamata kriteeriumide alusel lähendada kohtunikke kõrgematesse kohtutesse määramata ajaks ja igal ajal oma äranägemise järgi selle lähetuse lõpetada. Kohtujurist Bobek märkis oma ettepanekus väga selgelt, et sellise õigusakti tõttu võib kohtunikel olla stiimul otsustada prokurööri kasuks või üldisemalt justiitsministri/peaprokurööri kasuks ja seega olla erapoolik. Ta selgitas, et mõnel kohtunikul võib tekkida kiusatus uskuda, et sellisel viisil otsustamine suurendab nende võimalust saada tasu kõrgemasse kohtusse lähetamise näol ning seega võib-olla ka paremaid karjäärivõimalusi ja kõrgemat palka.

⁶⁷ Sellised veenvad põhjused hõlmavad eelkõige olukorda, kus madalama astme kohtute kohtunikud oleksid kohustatud järgima kõrgemate kohtute praktikat isegi juhul, kui see kohtupraktika on vastuolus liidu õigusega, ning nii toimides tegelikult kaotaksid oma vabaduse esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimusi ja jätta see kohtupraktika arvesse võtmata.

66. Teiseks, ainuüksi asjaolu, et otsused kohtunike ametisse nimetamise (või käesoleval juhul nende edutamise) kohta on usaldatud teatud inimestele või inimrühmadele ja mitte teistele, *ei ole* minu arvates piisav, et tuvastada kohtusüsteemi sõltumatuse piisavate tagatiste puudumist. Keegi peab nende ametisse nimetamise eest vastutama, olgu see siis täite- või seadusandliku võimu liige või mõni teine kohtunik või nende kolme kombinatsioon või isegi mõni täiesti teistsugune organ, ning sageli ei ole lihtne kujutleda selle töö tegemiseks ideaalset kandidaati. Nagu ma just selgitasin, sobivad kohtu liikmed põhimõtteliselt nende ülesannete täitmiseks. Siiski näib, et isegi kui kohtunike ametisse või edutab tegelikult täitevvõim, ei ole see iseenesest kohtusüsteemi sõltumatuse seisukohast problemaatiline.⁶⁸

67. Euroopa Kohus kinnitas seda lähenemisviisi muu hulgas kohtuotsustes A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused)⁶⁹ ja Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim jt.⁷⁰ Viimane kohtuotsus käsitles tingimusi, mille alusel justiitsminister võib kohtuniku kõrgemasse kohtusse lähetada ja selle lähetuse lõpetada. Selles kohtuasjas rõhutas Euroopa Kohus sisuliselt, et omavoli ja manipuleerimise ohu vältimiseks ei ole oluline mitte niivõrd see, kes otsuseid teeb, vaid see, et need otsused tehakse enne teadaolevate kriteeriumide alusel ja need sisaldavad asjakohast põhjendust.⁷¹ Loomulikult ei tähenda see, et kohtunike ametisse nimetamise eest vastutav „kes“ on ebaoluline: mida enam tundub, et „kes“ on problemaatiline näiteks võimude lahususe seisukohast või ametisse nimetamise eest vastutava organi ja sellest kasu saavate kohtunike vahelise alluvussuhte tõttu, seda rohkem on minu arvates vaja sisulisi ja menetluslikke kaitsemeetmeid, et tasakaalustada ebasobivana näimist, mis võib muidu tekkida. Seega on need kaitsemeetmed otsustava tähtsusega.

68. Neid järeldusi võib minu arvates kohaldada ka käesoleva kohtuasja suhtes. Mis tahes juhul, isegi siis, kui liikmesriigi kohtunike ametisse nimetamise või edutamise üle otsustav organ näib olevat nende ülesannete täitmiseks sobiv, ei ole kohtusüsteemi sõltumatuse seisukohalt otsustav mitte niivõrd küsimus, kes viib läbi sellist edutamismenetlust, nagu on kehtestatud vaidlustatud eeskirjadega, vaid pigem see, kas sellise menetluse läbiviimise eest vastutava organi kohaldatavad kriteeriumid on piisavalt selged, objektiivsed ja kontrollitavad⁷² ning kas asutus on kohustatud oma otsuseid põhjendama. Oluline on ka see, kas otsuseid saab kohtumenetluses vaidlustada või mitte.⁷³

69. Sellega seoses uurin järgmiseks, kas kriteeriumid, mida konkursikomisjon peab kohaldama, vastavad sellistes olukordades nagu põhikohtuasjas nende nõuetele.

⁶⁸ Vastasel juhul tähendaks asjaolu, et märkimisväärses osas liikmesriikidest nimetab kohtunikud ametisse riigipea või valitsusjuht, st täitevvõim, automaatselt, et ükski neist ei ole sõltumatu (vt selle kohta kohtujurist Bobeki ettepanek liidetud kohtuasjades Euro Box Promotion jt (C-357/19 ja C-547/19, EU:C:2021:170, punkt 217)).

⁶⁹ Vt 2. märtsi 2021. aasta otsus (C-824/18, EU:C:2021:153, punktid 122 ja 123 ning seal viidatud kohtupraktika).

⁷⁰ Vt 16. novembri 2021. aasta otsus (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931).

⁷¹ *Ibid.*, punkt 79.

⁷² Euroopa Kohus näib oma kohtupraktikas sisuliselt arvavat, et otsused, mis mõjutavad tingimusi, mille alusel ametis olevate kohtunike karjäär areneb ja lõpeb, võivad tekitada õigussubjektides põhjendatud kahtlusi asjasse puutuvate kohtunike sõltumatuses ja erapooletuses, kui nende suhtes kohaldatakse liiga ebamääraseid, subjektiivseid või kontrollimatuid kriteeriume (vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Poola (üldkohtute sõltumatus) (punkt 122)).

⁷³ Vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (punkt 114). Vt ka kohtuotsus Euro Box Promotion jt (punkt 240 ja seal viidatud kohtupraktika).

2. Teine aspekt: konkursikomisjoni kohaldatavad kriteeriumid

70. Käesoleval juhul on, nagu ma juba rõhutasin, eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kontrollida, kas konkursikomisjoni poolt „tegeliku edutamise“ menetluse raames kohaldatavad kriteeriumid vastavad eespool punktis 68 mainitud nõuetele või võivad need hoopis anda selle liikmetele „põhjendamatu kaalutusõiguse“, mis võib tekitada õigussubjektides põhjendatud kahtluse selle menetlusega seotud madalama astme kohtute kohtunike sõltumatuse suhtes. Põhjendamatu kaalutusõigus on olemas eelkõige siis, kui konkreetse menetluse läbiviimise üksikasjad või selle läbiviimisel kohaldatavad kriteeriumid ei ole seadusega ette nähtud (ja seega ei ole need kontrollitavad), on ebamäärased või ebaolulised või võimaldavad spekuloida poliitiliste või muude jõudude mõju üle (näiteks kui kohaldatavad kriteeriumid ei ole piisavalt objektiivsed).⁷⁴

71. Sellest lähtudes tundub mulle, et mitu elementi kohtuasja toimikust väärivad erilist mainimist.

72. Esiteks kohaldatakse „tegeliku edutamise“ menetluse suhtes kahte erinevat ja selgelt sätestatud kriteeriumide kogumit. Vaidlustatud eeskirjade kohaselt tuleb kandidaatide töö hindamisel tõepoolest arvesse võtta kolme kriteeriumi: i) analüüsivõime ja sünteesivõime; ii) põhjenduste selgus ja loogilisus, poolte väidete ja vastuväidete analüüs, Înalta Curte de Casație și Justiție (kassatsioonikohus) ja apellatsioonikohtute praktika järgimine ning iii) kohtuasjade menetlemise ja otsuste kirjutamise mõistlikest tähtaegadest kinnipidamine.⁷⁵ Lisaks sellele tuginetakse kandidaatide käitumise hindamisel kahele kriteeriumile: i) kui sobilik on olnud kandidaadi suhtumine või käitumine menetlusosaliste, advokaatide, ekspertide ja tõlkide suhtes kohtuistungitel ja muus ametialases tegevuses ning tema võime tulla toime kohtusaalis tekkinud olukordadega ning ii) kandidaadi võime teha koostööd kohtukoosseisu teiste liikmetega ning suhelda teiste kohtunike ja töötajatega.⁷⁶ Need kriteeriumid on vaidlustatud eeskirjades selgelt loetletud ja seega kontrollitavad. Samuti on need kõik olulised, et kujundada seisukoht kandidaatide tegevuse kohta kohtunikuna ja teenete kohta.⁷⁷

73. Teiseks, mis puudutab küsimust, kas need kriteeriumid on piisavalt objektiivsed, siis märgin, et selleks, et kontrollida, kas kaks esimest kriteeriumi on täidetud, kasutab konkursikomisjon valimit kümnest otsusest, mille kandidaadid on teinud eelneva kolme aasta jooksul.⁷⁸ Need otsused valitakse juhuslikult, kasutades arvutitarkvara, ja jällegi ühtsete kriteeriumide alusel.⁷⁹ Lisaks sellele vaatab konkursikomisjon kandidaatide sobivuse hindamiseks kandidaatide käitumisega seotud eri kriteeriumide alusel läbi valimi nende kohtuistungite salvestistest, mida iga kandidaat on juhatanud.⁸⁰ Komisjon võtab arvesse ka kandidaatide ametitoimikus sisalduvat

⁷⁴ Vt selle kohta EIK 12. jaanuari 2016. aasta otsus *Miracle Europe Kft. vs. Ungari*, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, punkt 58.

⁷⁵ Vt vaidlustatud eeskirjade artikli 43 lõige 1.

⁷⁶ Vt vaidlustatud eeskirjade artikli 45 lõige 1.

⁷⁷ Loomulikult eeldusel, et kohtuasjade menetlemise ja otsuste koostamise mõistlike tähtaegade järgimise kriteerium ei mõjuta madalama astme kohtute kohtunike vabadust esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse küsimusi ja mitte arvestada kõrgemate kohtute praktikat, kui see kohtupraktika on vastuolus liidu õigusega (vt eespool 68. joonealune märkus).

⁷⁸ Vt vaidlustatud eeskirjade artikli 39 lõige 1. Kolmanda kriteeriumi puhul, mis puudutab tähtaegadest kinnipidamist, põhineb hindamine mitmesugustel statistilistel andmetel ja muudel dokumentidel, mida esitab kohus, kus kandidaadid on ametis. See teave puudutab nii kandidaatide tööd (näiteks kui kaua neil keskmiselt kulus otsuste tegemiseks) kui ka selle kohtu tegevust, kus nad on ametis.

⁷⁹ Vt vaidlustatud eeskirjade artikli 39 lõige 6. Põhikohtuasja kaebajad väidavad, et need kümme otsust, millele konkursikomisjon oma hinnangu koostamisel tugineb, ei ole kandidaatide töö kohta piisavalt representatiivsed. Sellega seoses märgin siiski, et vaidlustatud eeskirjade artikli 39 lõike 2 kohaselt peavad sellised otsused olema „asjakohased“ ja et kõnealuste eeskirjade artikli 39 lõikes 7 on teatud liiki otsused konkreetselt hindamisest välja (näiteks need, mille tulemuseks on hagist loobumine). Lisaks väidavad nad, et neid otsuseid ei edastata kandidaatidele ja seega ei saa nad neid vaidlustada. Arvestades eelotsusetaotluse esitanud kohtu tehtavaid kontrollid, tundub mulle, et selline vaidlustamine on tegelikult võimalik (vt allpool punkt 76). Vastavalt vaidlustatud eeskirjade artikli 39 lõikele 12 on kandidaatidel ka võimalus edastada otsused juhtkonnale.

⁸⁰ Vt vaidlustatud eeskirjade artikli 44 lõiked 1 ja 3.

teavet, Inspectia Judiciară (kohtuinspektsioon, Rumeenia) teavet võimalike distsiplinaar- ja eetikarikkumiste kohta asjaomasel ajavahemikul, samuti muud kandidaate puudutavat kontrollitavat teavet.⁸¹

74. Loomulikult ei saa välistada ja on isegi vältimatu, et teatav subjektiivsus tuleb mängu, kui konkursikomisjon tõlgendab neid erinevaid elemente, et kujundada seisukoht kandidaadi töö ja käitumise kohta. Siiski on minu arvates tõsiasi, et teabeallikad ja tõendid, millele konkursikomisjoni liikmed peavad oma otsuse tegemisel iga kandidaadi kohta tuginema, on üsna arvukad ja mitmekesised. See aitab kaasa sellele, et üldine „tegeliku edutamise“ menetlus näib *a priori* põhinevat pigem objektiivsel kui kaalutusõigusele tugineval hinnangul.

75. Kolmandaks märgin, et nagu nähtub toimikust, nähakse vaidlustatud eeskirjadega ette, et konkursikomisjon võtab arvesse ka selle kolleegiumi põhjendatud arvamusi, kus iga kandidaat on ametis ajal, mil edutamismenetlust viiakse läbi⁸², ja selle kolleegiumi arvamusi, mis vastab tema erialasele pädevusele hierarhiliselt kõrgemas kohtus, et teha otsus edutamisele kuuluvate kandidaatide kohta.⁸³ Sellega seoses on Euroopa Kohus viidanud, et teise organi sekkumine selliste otsuste vastuvõtmise menetlusse võib põhimõtteliselt aidata kaasa selle menetluse objektiivsemaks muutmisele. See on siiski nii üksnes juhul, kui kõnealune organ on ise sõltumatu seadusandlikust ja täitevvõimust ning asutusest või organist, kellele ta peab arvamuse andma, ning kui arvamus antakse kriteeriumide alusel, mis on korraga nii objektiivsed kui ka asjakohased, ja see on nõuetekohaselt põhjendatud, mistõttu annab see asjaomasele asutusele või organile tema otsuse tegemiseks objektiivset teavet.⁸⁴ Loomulikult on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kontrollida, kas see nii on.

76. Lõpetuseks, mis puudutab konkursikomisjoni põhjendamiskohustust ja võimalust vaidlustada selle komisjoni otsus kohtumenetluses, märgin, et pärast menetluse lõppu peab konkursikomisjon koostama põhjendustega aruande, milles on märgitud viie eespool nimetatud kriteeriumi eest antud hinded ja kandidaadi saadud koondhinne.⁸⁵ Kui kandidaadil on aruande projekti suhtes vastuväiteid, on tal õigus esitada need konkursikomisjoniga toimuva vestluse käigus, mis leiab aset iga juhtumi puhul, ning samuti kirjalikult.⁸⁶ Lisaks sellele on kandidaadil 48 tundi alates tulemuste avaldamise kuupäevast, et vaidlustada saadud hinne kõrgema justiitsnõukogu kohtunike osakonnas, mis seejärel kaalub, kas on vaja uut hindamist, ja vajaduse korral annab ise uue hinnangu.⁸⁷

77. Minu arvates näivad kõik need elemendid koos kinnitavat, et puudub reaalne „põhjendamatu kaalutusõiguse“ oht, mis tekitaks õigussubjektides põhjendatud kahtluse asjasse puutuvate kohtunike sõltumatuse suhtes. Siiski on eelotsusetaotluse teinud kohtu ülesanne kontrollida, kas see tõepoolest nii on. Kui sellise kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist, ei jaga ma põhikohtuasja kaebajate väljendatud muret konkursikomisjoni kohaldatud kriteeriumide objektiivsuse puudumise pärast.

⁸¹ Vt vaidlustatud eeskirjade artikli 44 lõige 1.

⁸² Vt vaidlustatud eeskirjade artikli 44 lõiked 1, 2 ja 4.

⁸³ Vt vaidlustatud eeskirjade artikli 42 lõige 1.

⁸⁴ Vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (punktid 115 ja 116).

⁸⁵ Vt vaidlustatud eeskirjade artikkel 46.

⁸⁶ Vt vaidlustatud eeskirjade artikkel 47.

⁸⁷ Vt vaidlustatud eeskirjade artikkel 49.

78. Seega leian, et kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtet, mis on sätestatud harta artiklis 47 ja ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus, tõlgendatuna koostoimes ELL artikliga 2, ei rikota sellise liikmesriigi kohtunike kõrgemasse kohtusse edutamise menetluse kehtestamisega, mis põhineb nende töö ja käitumise hindamisel, mida teeb asjaomase kõrgema kohtu esimehest ja kohtunikest koosnev komisjon, mis lisaks sellele hinnangule vaatab apellatsioonimenetluses läbi madalama astme kohtute kohtunike tehtud otsused ja hindab neid kohtunikke perioodiliselt pärast nende edutamist vastavasse kõrgemasse kohtusse. Ent isegi kui selle komisjoni liikmed ise on sõltumatud, peavad nende kohaldatavad kriteeriumid olema piisavalt objektiivsed, asjakohased ja kontrollitavad, et mitte tekitada õigussubjektides põhjendatud kahtlust selles, et asjaomaste madalama astme kohtute kohtunikud on väljaspool väliste tegurite haardeulatust või survet, mis võib kahjustada nende sõltumatut otsustusvõimet ja mõjutada nende otsuseid, ning et komisjon on kohustatud esitama oma otsuste põhjendused. Teine oluline tegur on nende kohtunike võimalus vaidlustada nende edutamist mõjutavaid otsuseid kohtus.⁸⁸

3. Koostöö- ja jälgimiskorra otsuse mõju ühilduvuse hindamisele

79. Jääb veel analüüsida, kas vaidlustatud eeskirjadega kehtestatud reform rikub mõnda koostöö- ja jälgimiskorra otsuse sätet või ei võta arvesse soovitusi, mis komisjon on selle kohaldamiseks koostatud aruannetes esitanud (neljas küsimus).

80. Sellega seoses märgin, et koostöö- ja jälgimiskorra otsusega ei ole Rumeeniale pandud muid kohustusi peale kohustuse teatada oma edusammudest koostöö- ja jälgimiskorra eesmärkide rakendamisel ning reformida oma kohtusüsteemi vastavalt nendele eesmärkidele. Lisaks sellele, nagu komisjon ise selgitab, ei sisalda ükski tema poolt koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamisel koostatud aruanne ei enne ega pärast vaidlustatud eeskirjade vastuvõtmist konkreetseid soovitusi Rumeenia madalama astme kohtute kohtunike edutamismenetluste kohta.

81. Tegelikult võttis komisjon viimase aruande koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamise kohta vastu 22. novembril 2022.⁸⁹ Kõnealuses aruandes tunnistas komisjon, et mõni kohtunike ühendus ja kodanikuühiskonna organisatsioon on kritiseerinud vaidlustatud eeskirjadega kaasnenud edutamismenetluse muutmist, kuna nende arvates on menetluse teenete ja konkursipõhine iseloom vähenenud. Siiski ei viidanud ta ühelegi konkreetsele küsimusele ega sõnastanud ühtegi soovitusi kohtunike edutamise menetluse kohta.

82. Sellest lähtudes tundub mulle, et neljas küsimus, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus tõstatas, puudutab põhiküsimusena seda, kas just seetõttu, et enne vaidlustatud eeskirjade vastuvõtmist avaldatud koostöö- ja jälgimiskorra aruanded ei sisalda selliseid soovitusi, tuleks mõista, et Rumeenia ei tohtinud oma edutamismenetlust muuta. Teisisõnu, aruannete vaikumist selles küsimuses tuleks tõlgendada kui Rumeenia kohustust mitte muuta *status quo*'d.

⁸⁸ Lisan, et vastupidi sellele, mida põhikohtuasja kaebajad väidavad, ei viita Group of States against Corruption (GRECO) 23. märtsi 2018. aasta Rumeeniat käsitlev (eeskirja nr 34 kohane) *ad hoc* aruanne (kättesaadav inglise keeles aadressil <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-/16807b7717>) teistsugusele tõlgendusele kui see, mida ma Euroopa Kohtule käesolevas kohtuasjas soovitan, ega ole tegelikult lõplik. Selles aruandes märkis GRECO üksnes, et enne vaidlustatud eeskirjade vastuvõtmist oli väljendatud „kartusi“, et kaheastmeline edutamismenetlus Rumeenias (mis lisati seaduse nr 303/2004 artiklitesse 46¹–46³ seadusega nr 242/2018) „jätab rohkem ruumi isiklikele või poliitilistele mõjutustele karjääriotsustes, mis võib mõjutada kohtusüsteemi neutraalsust ja terviklikkust“ (punkt 31). Oma 21. juuni 2019. aasta järeelmeetmete aruandes (kättesaadav inglise keeles aadressil <https://rm.coe.int/follow-up-report-to-the-ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-gr/1680965687>) märkis GRECO seejärel, et Rumeenias „jätkub ettevalmistustöö“ seoses kohtunike ja prokuröride nimetamisega kõrgematele ametikohtadele (see töö viis lõpuks vaidlustatud eeskirjade vastuvõtmiseni). Nendes kahes aruandes, mis mõlemad on koostatud enne vaidlustatud eeskirjade vastuvõtmist, ei ole midagi, mis käsitleks konkreetset selle instrumendiga kaasnevat muudatust.

⁸⁹ Komisjoni 22. novembri 2022. aasta aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule, milles käsitletakse Rumeenias koostöö- ja jälgimiskorra raames saavutatud edusamme (COM(2022) 664 (final)), lk 5.

83. Ma ei usu, et selline lähenemine oleks õige. Minu arvates on Rumeenial koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamise raames vabadus korraldada oma kohtusüsteemi nii, nagu ta seda vajalikuks peab, kui ta võtab arvesse selle mehhanismi kohaldamisel vastu võetud komisjoni aruannetes esitatud soovitusi ning tagab, et kõik reformid, mis ta selles kontekstis ellu viib, vastavad koostöö- ja jälgimiskorra kriteeriumidele ja muudele liidu õiguse nõuetele üldiselt. Kooskõlas sellega, mida ma eespool punktis 42 ütlesin, ei ole siinkohal eesmärk dikteerida Rumeeniale konkreetset mudelit oma kohtusüsteemi korraldamiseks, vaid pigem tagada, et selle mudeli raames, mille ta soovib kasutusele võtta, kehtestatakse teatavad kaitsemeetmed. Selles osas ei ole minu arvates seega oluline, et varasem edutamismenetlus oli rohkem kui kümme aastat püsinud muutumatuna: Rumeenial lubati seda muuta.⁹⁰

V. Kokkuvõte

84. Eeltoodud arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Curtea de Apel Ploiești (Ploiești apellatsioonikohus, Rumeenia) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47 ja ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku koostoimes ELL artikliga 2

tuleb tõlgendada nii, et kohtunike edutamismenetluste suhtes kohaldatakse kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtet. Seda põhimõtet ei rikuta sellise liikmesriigi kohtunike kõrgemasse kohtusse edutamise menetluse kehtestamisega, mis põhineb nende töö ja käitumise hindamisel, mida teeb asjaomase kõrgema kohtu esimehest ja kohtunikest koosnev komisjon, mis lisaks sellele hinnangule vaatab apellatsioonimenetluses läbi madalama astme kohtute kohtunike tehtud otsused ja hindab neid kohtunikke perioodiliselt pärast nende edutamist sellisesse kõrgemasse kohtusse. Ent isegi kui selle komisjoni liikmed ise on sõltumatud, peavad nende kohaldatavad kriteeriumid olema piisavalt objektiivsed, asjakohased ja kontrollitavad, et mitte tekitada õigussubjektides põhjendatud kahtlust selles, et asjaomaste madalama astme kohtute kohtunikud on väljaspool väliste tegurite haardeulatust või survet, mis võib kahjustada nende sõltumatut otsustusvõimet ja mõjutada nende otsuseid, ning et komisjon on kohustatud esitama oma otsuste põhjendused. Teine oluline tegur selles osas on nende kohtunike võimalus vaidlustada nende edutamist mõjutavaid otsuseid kohtus.

2. Põhiõiguste harta artiklit 47 ja ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku koostoimes ELL artikliga 2 ja komisjoni 13. detsembri 2006. aasta otsusega 2006/928, millega nähakse ette kord, mille abil teha Rumeeniaga koostööd ja jälgida tema edusamme konkreetsete eesmärkide täitmisel kohtureformi alal ning korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses,

tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus kohtureformide elluviimine Rumeenias olukorras, kus sellised reformid vastavad liidu õigusest tulenevatele nõuetele ja kus ainus põhjus, mis välistab selliste reformide elluviimise, on see, et komisjon ei ole otsuse 2006/928 alusel koostatud aruannetes esitanud konkreetseid soovitusi nende konkreetsete teemade kohta.

⁹⁰ Märgin, et põhikohtuasja kaebajad väidavad, et reform kehtestati ilma kohtu liikmetega nõuetekohaselt konsulteerimata ja ootamatult. Olen nõus, et viis, kuidas kohtusüsteemi reform vastu võetakse, võib mõnel (piiratud) juhul viidata kohtusüsteemi sõltumatuse süsteemsele probleemile. Selline olukord piirdub minu arvates siiski üsna äärmuslike juhtumitega, nagu need, kus reform kehtestatakse erakorralise korralduse või dekreediga ja kus on selge, et selline menetlusviis on mõeldud tavalisest seadusandlikust menetlusest kõrvalehoidmiseks viisil, mis ei ole kooskõlas õigusriigi nõuetega.