



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

11. mai 2023*

Eelotsusetaotlus – Õigusriik – Kohtusüsteemi sõltumatus – ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik – Otsus 2006/928/EÜ – Kohtunike sõltumatus – Distsiplinaarmenetlus – Kohtuinspeksioon – Peainspektori reguleerimis-, valiku-, hindamis-, ametisse nimetamise ja distsiplinaarpädevus

Kohtuasjas C-817/21,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Curtea de Apel București (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia) 10. detsembri 2021. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 21. detsembril 2021, menetluses

R.I.

versus

Inspekția Judiciară,

N.L.,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president A. Arabadjiev, Euroopa Kohtu asepresident L. Bay Larsen (ettekandja) ning kohtunikud P. G. Xuereb, T. von Danwitz ja I. Ziemele,

kohtujurist: A. M. Collins,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- R.I., esindaja: I. Roșca,
- Inspekția Judiciară, esindaja: L. Netejoru,
- Euroopa Komisjon, esindajad: K. Herrmann, I. Rogalski ja P. Van Nuffel,

olles 26. jaanuari 2023. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

* Kohtumenetluse keel: rumeenia.

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotluses palutakse tõlgendada ELL artiklit 2 ja artikli 19 lõike 1 teist lõiku ning komisjoni 13. detsembri 2006. aasta otsust 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).
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille üheks pooleks on R.I. ja teiseks pooleks Inspectia Judiciară (Rumeenia kohtuinspeksioon) ja N.L. ning mis puudutab kohtuinspeksiooni otsust lõpetada N.Li vastu R.I. esitatud kaebuse menetlemine ja otsust jätta menetlemise lõpetamise otsuse peale esitatud vaie rahuldamata.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Otsuse 2006/928 artiklis 1 on ette nähtud:

„Rumeenia esitab iga aasta 31. märtsiks ja esimest korda 31. märtsiks 2007 [Euroopa K]omisjonile aruande edusammude kohta, mis on tehtud iga lisa nimetatud eesmärgi täitmiseks.

Komisjon võib igal ajal pakkuda erinevate meetmete kaudu tehnilist abi ning koguda ja vahetada eesmarke käsitlevat teavet. Lisaks sellele võib komisjon igal ajal korraldada sel otstarbel Rumeeniasse ekspertide lähetamist. Rumeenia ametiasutused pakuvad selleks vajalikku tuge.“

Rumeenia õigus

- 4 Kõrgemat kohtute nõukoda käsitleva 1. juuli 2004. aasta seaduse nr 317/2004 (Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii; *Monitorul Oficial al României*, I osa, nr 827, 13.9.2005) muudetud ja täiendatud redaktsiooni (edaspidi „muudetud seadus nr 317/2004“) artikli 44 lõikes 6 on sätestatud:

„Distsiplinaarmenetluse algatamiseks peab kohtuinspeksioon korraldama distsiplinaaruurimise.“

- 5 Selle seaduse artikli 45 lõikes 4 on sätestatud:

„Kui pärast esialgset kontrolli leitakse, et puuduvad tõendid distsiplinaarsüüteo kohta, lõpetatakse kaebuse menetlemine ning tulemusest teavitatakse otse kaebuse esitanud isikut ja kaebusest puudutatud isikut. Menetluse lõpetamise otsuse peab kinnitama peainspektor. Peainspektor võib otsuse üks kord tühistada, andes kirjaliku ja põhjendatud otsusega korralduse lisakontrollide tegemiseks.“

6 Seaduse artikli 45¹ lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Kaebuse esitanud isik võib artikli 45 lõikes 4 nimetatud menetluse lõpetamise otsuse vastu esitada peainspektorile vaide 15 päeva jooksul pärast otsusest teavitamist. Vaie lahendatakse 20 päeva jooksul alates selle kohtuinspeksioonis registreerimise kuupäevast.“

7 Sama seaduse artikli 47 lõikes 7 on täpsustatud:

„Distsiplinaarmedeid võib võtta 30 päeva jooksul alates distsiplinaaruurimise lõpetamisest, kuid mitte hiljem kui kaks aastat pärast teo toimepanemise kuupäeva.“

8 Muudetud seaduse nr 317/2004 artikli 65 lõigetes 2–4 on sätestatud:

„2. Kohtuinspeksiooni juhib Consiliul Superior al Magistraturii [(Rumeenia kõrgem kohtute nõukoda)] korraldatud konkursiga määratud peainspektor-kohtunik, keda abistab peainspektori määratud peainspektori asetäitja – prokurör.

3. Kohtuinspeksioon tegutseb kõrgema kohtute nõukojas, kohtute, nendega seotud prokuratuuride ja teiste riigiasutuste suhtes tegevuse sõltumatuse põhimõtte kohaselt, teostades oma analüüsi-, kontrolli- ja järelevalvepädevust konkreetsetes tegevusvaldkondades vastavalt seadusele ja selle täitmise tagamiseks.

4. Inspeksiooni töö eeskirjad kinnitab peainspektor määrusega.“

9 Seaduse artikli 66 lõikes 3 on ette nähtud:

„Kohtuinspeksiooni korraldust ja toimimist, organisatsioonilist struktuuri ning osakondade ülesandeid käsitlevad õigusnormid kehtestatakse peainspektori käskkirjaga heakskiidetud määrusega [...]“.

10 Seaduse artikli 69 lõigetes 1 ja 4 on sätestatud:

„1. Peainspektori peamised ülesanded on järgmised:

a) nimetada kohtuinspektorite hulgast juhtkond – asepeainspektor, osakondade juhid – menetluse alusel, mille käigus hinnatakse iga ametikoha konkreetseid juhtimiskavasid, et tagada juhtimise sidusus, erialane pädevus ja tõhus suhtlemine. Nende ametiaeg lõpeb koos peainspektori ametiajaga;

a¹) täita kohtuinspeksiooni tegevuse juhtimise ja korraldamisega seotud ülesandeid;

a²) võtta meetmeid kohtuinspeksiooni nende töötajate töö koordineerimiseks, kes ei ole kohtuinspektorid;

[...]

g) nimetada vastavalt seadusele ametisse kohtuinspektorid ja muud kohtuinspeksiooni töötajate kategooriad ning anda korraldusi nende töö- või teenistussuhte muutmiseks, peatamiseks ja lõpetamiseks;

h) määrata kindlaks temale alluvate töötajate individuaalsed kohustused ja ülesanded, kinnitades nende ametijuhendid;

i) vastavalt seadusele hinnata temale alluvate töötajate tegevust;

[...]

4. Asepeainspektor on oma ametikoha poolest peainspektori asendaja; ta abistab peainspektorit kohtuinspektorite koostatud aktide ja otsuste kontrollimisel ja nende kohta arvamuse avaldamisel ning täidab kõiki muid peainspektori määratud ülesandeid.“

11 Sama seaduse artikli 71 lõikes 2 on sätestatud:

„Karistusi, distsiplinaarsüütegusid ja distsiplinaarmenetlust käsitlevaid sätteid kohaldatakse kohtuinspektoritele *mutatis mutandis*.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 12 R.I. on pool mitmes Rumeenia kohtutes pooleliolevas kriminaalasjas. Ta esitas kohtuinspeksioonile mitu distsiplinaarkaebust nende kohtute juures tegutsevate kohtunike ja prokuröride vastu.
- 13 Kohtuinspeksioon tegi nende kaebuste suhtes mitu otsust menetlemise lõpetamise kohta. Ühe neist otsustest, mis tehti 2. juulil 2018 ja mille N.L. oli peainspektorina kinnitanud, vaidlustas R.I. Curtea de Apel Bucureștis (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia).
- 14 Nimetatud kohus tühistas 27. septembri 2019. aasta lahendiga selle otsuse. Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumeenia kassatsioonikohus) jättis 29. septembri 2020. aasta kohtuotsusega selle lahendi peale esitatud kohtuinspeksiooni apellatsioonkaebuse rahuldamata.
- 15 Kohtumenetluse tulemusel võttis kohtuinspeksioon 11. märtsil 2021 vastu uue otsuse lõpetada kõnealuse distsiplinaarkaebuse menetlemine. N.L. jättis 31. mail 2021 selle otsuse peale esitatud R.I. vaide rahuldamata. Viimane esitas selle N.Li otsuse peale tühistamiskaebuse.
- 16 R.I. esitas 29. novembril 2019 Ministerului Justițieile (Rumeenia justiitsministeerium) kirja, milles ta kaebas, et on rikutud tema põhiseaduslikke õigusi, ja teatas sellisest isikute „rühma“ tegevusest, kuhu kuulub ka N.L. ja kes väidetavalt osales tema põhiseaduslike õiguste rikkumises ja tema suhtes toimunud kriminaaluurimises. Selles kirjas väitis R.I. muu hulgas, et N.L. püüdis varjata teatud kohtunike toime pandud kuritarvitusi ja ebaseaduslikku tegevust.
- 17 Justiitsministeerium leidis, et ta ei ole pädev seda kaebust lahendama, ja sellest tulenevalt suunas kaebuse edasi kohtuinspeksioonile. Lisaks esitas R.I. kohtuinspeksioonile 16. veebruaril 2021 esitatud kaebuses täiendava etteheite N.Li vastu.
- 18 Nimetatud organis toimunud menetluses täpsustas R.I. oma etteheiteid ja väitis muu hulgas, et tegelikku distsiplinaaruurimist ei toimunud, 27. septembri 2019. aasta lahendit ei täidetud ja aegumistähtaja möödalaskmiseks viivitati tahtlikult tema vaiete läbivaatamisega.
- 19 N.Li suhtes esitatud kaebuse menetlemine lõpetati peainspektori kehtestatud üldeeskirjade alusel ametisse nimetatud kohtuinspektori 17. märtsi 2021. aasta otsusega. Selle otsuse peale esitatud R.I. vaide jättis asepeainspektor 11. mail 2021 rahuldamata.

- 20 R.I. esitas 31. mail 2021 eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse, milles nõudis muu hulgas 17. märtsi ja 11. mai 2021. aasta otsuste tühistamist ning nende otsustega talle väidetavalt tekitatud kahju hüvitamist.
- 21 Oma kaebuse põhjendamiseks osutas R.I. muu hulgas mitmele rikkumisele seoses peainspektori pädevusega, mis puudutab kohtuinspektorite valimist, asepeainspektori nimetamist ja kohtuinspektsiooni korraldust reguleerivate eeskirjade kehtestamist, ning sellele, et peainspektorit puudutavat kaebust läbivaatavate isikute erapooletus ei ole piisavalt tagatud. R.I. leiab, et liidu õigusega on vastuolus pädevuse selline koondumine peainspektori kätte, kuna see on takistuseks distsiplinaarmenetluse läbiviimisele kohtunike või peainspektori suhtes.
- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et R.I. tugines 18. mai 2021. aasta kohtuotsusele Asocia „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), ent see kohtuotsus puudutab ainult peainspektori ametisse nimetamise akti, mida analüüsiti lähtuvalt ohust, et kohtunike suhtes algatatakse distsiplinaaruurimine. Praegusel juhul kaebab R.I. hoopis selle üle, et kohtuinspektsiooni korralduse ja toimimise üksikasjade tõttu ei ole võimalik distsiplinaarmetmeid võtta.
- 23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab sellega seoses, et kohtuinspektsiooni reformiti 2012. aastal, et suurendada tema tegevuse sõltumatust kõrgemast kohtute nõukojast ja tagada seeläbi otsuse 2006/928 järgimine. Kohtuinspektsiooni korralduse ja toimimise erinevad üksikasjad, mis puudutavad muu hulgas tema struktuuri, personali ülesandeid, kaebuste menetlemise korda ja kohtuinspektorite või juhtivatel ametikohtadel töötavate isikute ametisse nimetamist, tulenevad eeskirjadest, mille peainspektor on kehtestanud talle Rumeenia seadusandja antud regulatiivse pädevuse alusel. Nende asjaolude põhjal tekkis eelotsusetaotluse esitanud kohtul eelkõige küsimus Rumeenia õigusnormidest tuleneva tagatiste süsteemi usaldusväärsuse kohta seoses peainspektori tegevuse kontrollimisega.
- 24 Neil asjaoludel otsustas Curtea de Apel București (Bukaresti apellatsioonikohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [ELL] artiklit 2 ja artikli 19 lõike 1 teist taanet, [otsust 2006/928] ning liidu õigusega kehtestatud sõltumatuse ja erapooletuse tagatise tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisese õigusnormid, mis lubavad kohtuinspektsiooni peainspektoril anda (seadusest madalamal tasemel) halduse üld- ja/või üksikakte, millega ta otsustab sõltumatult kohtuinspektsiooni institutsioonilise raamistiku korralduse osas, mis puudutab kohtuinspektorite valimist ja nende tegevuse hindamist, kontrollide teostamist ja asepeainspektori nimetamist, juhul kui aluseaduse põhjal on viidatud isikud ainsad, kes võivad peainspektori suhtes distsiplinaaruurimise toiminguid teha, heaks kiita või ümber lükata?“

Kiirendatud menetluse kohaldamise taotlus

- 25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palus, et käesolev eelotsusetaotlus lahendataks eelotsuse kiirendatud menetluses vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 105.

- 26 Oma taotluse põhjenduseks märgib see kohus esiteks, et R.I. esitas kaebuse selle kohta, et distsiplinaarmenetlus kestis ülemäära kaua, ja seetõttu on oluline, et eelotsusemenetluse kestus ei põhjustaks ebakindlust tema kaebuse tulemuslikkuse suhtes. Teiseks rõhutab see kohus, et esitatud küsimus käsitleb olulist õiguslikku probleemi, kuivõrd see puudutab kohtuinspektsiooni korraldust ja toimimist.
- 27 Kodukorra artikli 105 lõikes 1 on ette nähtud, et kui kohtuasja laad nõuab asja lahendamist lühikese aja jooksul, võib Euroopa Kohtu president eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotlusel või erandkorras omal algatusel otsustada, olles ettekandja-kohtuniku ja kohtujuristi ära kuulanud, lahendada eelotsusetaotluse kiirendatud menetluses, kaldudes kõrvale kodukorra sätetest.
- 28 Käesolevas asjas otsustas Euroopa Kohtu president 1. veebruaril 2022, olles ettekandja-kohtuniku ja kohtujuristi ära kuulanud, et käesoleva kohtuotsuse punktis 25 nimetatud taotlust ei ole vaja rahuldada.
- 29 Nimelt, mis puudutab esiteks ohtu, et eelotsusemenetlus võib ülemäära pikendada põhikohtuasja menetluse kestust, siis tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et õigussubjektide pelk, kuigi õigustatud huvi määrata võimalikult kiiresti kindlaks neile liidu õigusest tulenevate õiguste ulatus ei tõenda erandliku asjaolu esinemist kodukorra artikli 105 lõike 1 tähenduses (11. novembri 2021. aasta kohtuotsus Energieversorgungscenter Dresden-Wilschdorf, C-938/19, EU:C:2021:908, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 30 Isegi kui oletada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et ta peab põhikohtuasja selle eset arvestades kiiresti menetlema, ei ole asjaolu, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on kohustatud tegema kõik, et tagada põhikohtuasja kiire lahendamine, iseenesest piisav selleks, et põhjendada kodukorra artikli 105 lõike 1 alusel kiirendatud menetluse kasutamist (6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus TOTO ja Vianini Lavori, C-581/20, EU:C:2021:808, punkt 29 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 31 Mis puudutab teiseks asjaolu, et esitatud küsimus seondub kohtuinspektsiooni korralduse ja toimimisega, siis tuleb meenutada, et eelotsuse kiirendatud menetluse kohaldamine ei sõltu mitte põhikohtuasja olemusest endast, vaid konkreetse kohtuasjaga seotud erandlikest asjaoludest, mis peavad tõendama, et nende küsimuste lahendamisega on erakordselt kiire (31. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus Puig Gordi jt, C-158/21, EU:C:2023:57, punkt 27 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 32 See, et kohtuasi puudutab asjaomase liikmesriigi kohtusüsteemi olulist aspekti, ei ole iseenesest põhjus, mis tõendaks erakordse kiireloomulisuse olemasolu, mis on vajalik, et õigustada kiirendatud korras menetlemist (vt selle kohta 20. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 22, ja 21. detsembri 2021. aasta kohtuotsus Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punkt 39).

Eelotsuse küsimuse analüüs

Vastuvõetavus

- 33 Kohtuinspektsioon väidab, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu.

- 34 Ta leiab, et ühelt poolt on liikmesriigi kohtud ainsana pädevad hindama halduse üksikaktide vastuvõtmise menetluse õiguspärasust, samas kui kõnesolev taotlus ei puuduta mitte liidu õigusnormide, vaid muudetud seaduse nr 317/2004 tõlgendamist. Teiselt poolt on põhikohtuasjas kohaldatavad Rumeenia õigusnormid liidu õigusnormidega kooskõlas ja seega ei ole kohtunike sõltumatust selles asjas kuidagi kahjustatud.
- 35 Ehkki vastab tõele, et Euroopa Kohus ei ole eelotsusemenetluses pädev liikmesriigi riigisisest õigust tõlgendama (vt selle kohta 26. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Hessischer Rundfunk, C-422/19 ja C-423/19, EU:C:2021:63, punkt 31), nähtub esitatud küsimuse sõnastusest siiski selgelt, et see ei puuduta mitte Rumeenia õiguse, vaid liidu õigusnormide, nimelt ELL artikli 2 ja artikli 19 lõike 1 teise lõigu ning otsuse 2006/928 tõlgendamist.
- 36 Kuigi kohtuinspeksioon väidab, et sellised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on liidu õigusega kooskõlas, puudutab see vastuväide esitatud küsimuse esemeks olevate liidu õiguse sätete enda ulatust ja seega nende sätete tõlgendamist. Selline vastuväide, mis puudutab seega selle küsimuse sisu, ei saa oma olemuselt kaasa tuua küsimuse vastuvõetamatust (vt selle kohta 20. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 33).
- 37 Järelikult on esitatud küsimus vastuvõetav.

Sisulised küsimused

- 38 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma küsimusega sisuliselt selgitada, kas ELL artiklit 2 ja artikli 19 lõike 1 teist lõiku ning otsust 2006/928 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisiselised õigusnormid, mis annavad kohtunike ja prokuröride suhtes uurimise läbiviimiseks ja distsiplinaarmede võtmiseks pädeva organi direktorile õiguse võtta vastu halduse üld- ja üksikakte, mis puudutavad muu hulgas selle organi korraldust, teenistujate valimist, nende hindamist, nende ametiülesannete täitmist või asedirektori nimetamist, samas kui nimetatud teenistujad ja asedirektor on ainsana pädevad selle direktori suhtes distsiplinaaruurimist läbi viima.
- 39 Oluline on meenutada, et ELL artikkel 19, mis täpsustab ELL artiklis 2 tunnustatud õigusriigi väärtust, teeb liikmesriikide kohtutele ja Euroopa Kohtule ülesandeks tagada liidu õiguse täielik kohaldamine kõikides liikmesriikides ning kohtulik kaitse, mis õigussubjektidele liidu õigusest tuleneb (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, punkt 188, ning 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus RS (konstitutsioonikohtu otsuste toime), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 37).
- 40 Juba tõhusa kohtuliku kontrolli olemasolu, mille eesmärk on tagada liidu õiguse järgimine, on õigusriigi olemuslik tunnus. Sellega seoses ja nagu on sätestatud ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus, on liikmesriikide ülesanne näha ette õigussubjektidele tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajalik kaebeõigus ja menetlused liidu õigusega hõlmatud valdkondades. Liidu õigusest õigussubjektidele tulenevate õiguste tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte, millele on viidatud ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus, on liidu õiguse üldpõhimõte, mis tuleneb liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest, mida on tunnustatud Roomas 4. novembril 1950 alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklites 6 ja 13 ning mida nüüd on kinnitatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 47 (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, punkt 219 ning seal viidatud kohtupraktika).

- 41 Seega peab iga liikmesriik tagama, et organid, mis on liidu õiguse tähenduses määratletavad „kohtuna“ ja mis kuuluvad tema õiguskaitsevahendite süsteemi liidu õigusega hõlmatud valdkondades, vastavad tõhusa kohtuliku kaitse nõuetele (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, punkt 191, ning 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus RS (konstitutsioonikohtu otsuste toime), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 40).
- 42 ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu kohaldatavuse kohta sellises olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, tuleb meenutada, et see säte viitab „liidu õigusega hõlmatud valdkondadele“, olenemata sellest, kas liikmesriigid kohaldavad liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses (vt selle kohta 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, punkt 192 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 43 Sellega seoses on Euroopa Kohus otsustanud, et otsuse 2006/928 kohaldamisalasse kuuluvad riigisisised õigusnormid peavad järgima liidu õigusest, eelkõige ELL artiklist 2 ja artikli 19 lõike 1 teisest lõigust tulenevaid nõudeid (vt selle kohta 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus RS (konstitutsioonikohtu otsuste toime), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 44 See kehtib eeskätt õigusnormide puhul, mis reguleerivad sellise organi korraldust ja toimimist, mis samamoodi nagu kohtuinspektsioon on pädev viima läbi uurimisi ja võtma distsiplinaarmeetmeid kõigi Rumeenia kohtunike suhtes ja seega üldkohtu kohtunike suhtes, kes peavad lahendama liidu õiguse kohaldamise või tõlgendamisega seotud küsimusi (vt selle kohta 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, punktid 182, 185 ning 193).
- 45 Selleks et kindlustada, et niisugusel kohtuorganil – kellel võidakse paluda lahendada liidu õiguse kohaldamise või tõlgendamisega seotud küsimusi – endal oleks võimalik tagada nimetatud sättes nõutud tõhusat kohtulikkaitset, on esmatähtis säilitada selle kohtu sõltumatus, nagu kinnitab ka harta artikli 47 teine lõik, mille kohaselt on asja arutamine „sõltumatus“ kohtus üks nõuetest, mis on seotud põhiõigusega tõhusale õiguskaitsevahendile (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, punkt 194 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 46 ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust tuleneval kohtute sõltumatuse nõudel on kaks aspekti. Esimene, väline aspekt eeldab, 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. Teine, sisemine aspekt on seotud erapooletuse mõistega ja selle eesmärk on võrdse distantsi säilitamine menetlusosaliste ning 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 (vt selle kohta 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus RS (konstitutsioonikohtu otsuste toime), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 47 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt eeldavad need liidu õigusega nõutavad sõltumatuse ja erapooletuse tagatised selliste õigusnormide olemasolu, mis võimaldavad ümber lükata õigussubjektide mis tahes põhjendatud kahtluse selles suhtes, kas asjasse puutuv organ on väljaspool väliste tegurite haardeulatust ja kas ta on vastanduvaid huviseid arvestades neutraalne

(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, punkt 196, ning 22. veebruar 2022. aasta kohtuotsus RS (konstitutsioonikohtu otsuste toime), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 82).

- 48 Mis täpsemalt puudutab distsiplinaarkorda reguleerivaid õigusnorme, siis väljakujunenud kohtupraktikast lähtudes eeldab sõltumatus nõue, et see kord pakub vajalikke tagatiseid, et vältida mis tahes ohtu, et seda korda kasutatakse kohtulahendite sisu poliitilise kontrolli süsteemina. Selliste õigusnormide kehtestamine, milles on määratletud eeskätt nii distsiplinaarsüütegude koosseis kui ka konkreetselt kohaldatavad karistused ja milles on ette nähtud sõltumatu organi osalus vastavalt menetlusele, mis täielikult tagab harta artiklitega 47 ja 48 tunnustatud õigused, sealhulgas kaitseõigused, ning milles on sätestatud võimalus vaidlustada kohtus distsiplinaarorganite otsused, kujutab endast kohtusüsteemi sõltumatus kaitse oluliste tagatiste kogumit (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, punkt 198 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 49 Lisaks, kuna distsiplinaaruurimise algatamise perspektiiv kui selline võib avaldada survet neile, kelle ülesanne on õigusemõistmine, siis on oluline, et uurimise läbiviimiseks ja distsiplinaarmeetmete võtmiseks pädev organ tegutseks oma ülesannete täitmisel objektiivselt ja erapooletult ning et see organ oleks seejuures kaitstud igasuguse välise mõju eest (vt selle kohta 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, punkt 199, ning 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (kohtunike distsiplinaarkord), C-791/19, EU:C:2021:596, punkt 82).
- 50 Seega, kuna sellises organis juhtivatel ametikohtadel töötavad isikud võivad organi tegevust otsustavalt mõjutada, peavad nendele ametikohtadele nimetamise menetlust reguleerivad normid olema sõnastatud nii, et õigussubjektidel ei saaks nende alusel tekkida mingit põhjendatud kahtlust, et kõnealuse organi volitusi ja ülesandeid kasutatakse õigusemõistmisele surve avaldamise või õigusemõistmise üle poliitilise kontrolli tegemise vahendina (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, punkt 200).
- 51 Selline nõue on kohaldatav mitte ainult normidele, mis reguleerivad uurimise läbiviimiseks ja distsiplinaarmeetmete võtmiseks pädeva organi juhtivatele ametikohtadele nimetamise menetlust, vaid laiemalt kõikidele normidele, mis reguleerivad selle organi korraldust ja toimimist.
- 52 Viimati nimetatud normid võivad nimelt üldiselt mõjutada otseselt kõnealuse organi tegevust ja seega takistada või vastupidi soodustada selliste distsiplinaarmeetmete võtmist, mille eesmärk või tagajärg on avaldada survet neile, kelle ülesanne on õigusemõistmine, või tagada poliitiline kontroll nende isikute tegevuse üle.
- 53 Sellega seoses tuleb märkida, et see, kui niisuguse organi direktori kätte koondub pädevus, mis võimaldab tal reguleerida organi korraldust ja toimimist ning teha üksikotsuseid organi teenistujate karjääri ja nende teenistujate menetluses olevate juhtumite küsimuses, tagab direktorile tegeliku kontrolli kogu selle organi tegevuse üle, kuna ta ei või mõjutada mitte ainult sama organi teenistujate, sealhulgas juhtkonda kuuluvate isikute valimist, vaid ka nimetatud isikute karjääri kulgemist ning selliste otsuste suunda ja sisu, mis kõnealused teenistujad on kohtunikke puudutavates distsiplinaarasjades konkreetselt teinud.

- 54 Seda laadi kontrolli olemasolu ei saa siiski pidada ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga iseenesest vastuolus olevaks.
- 55 Nimelt, kui uurimise läbiviimiseks ja distsiplinaarmedmete võtmiseks pädeva organi direktori tegelik kontroll selle organi kogu tegevuse üle võib olla selline, mis soodustab organi tegevuse tõhusust ja ühtsust, siis ei tohiks selline pädevuse koondumine üksinda direktori kätte iseenesest kahjustada sõltumatuse ja erapooletuse nõudeid, kuivõrd sellise organi teenistujad, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ei lahenda vaidlusi kohtunikuna, vaid viivad läbi uurimisi ja algatavad distsiplinaarmenetlusi, mistõttu ei pea nad tingimata vastama kõigile sõltumatuse ja erapooletuse nõuetele, mida kohtunike suhtes kohaldatakse.
- 56 Samas võib olulise pädevuse koondumine uurimiste läbiviimiseks ja distsiplinaarmedmete võtmiseks pädeva organi direktori kätte, mis annab talle praktikas ulatusliku kaalutusõiguse kohtunike suhtes distsiplinaarmedmete võtmisel, tal võimaldada hõlpsamalt kasutada kohtunike distsiplinaarkorda kohtunike tegevuse mõjutamiseks.
- 57 Seega võivad õigusnormid, mis annavad organi direktorile sellise pädevuse, nagu antakse põhikohtuasjas kõne all olevate õigusnormidega peadirektorile, tekitada õigussubjektidel põhjendatud kahtluse, et asjaomase organi volitusi ja ülesandeid kasutatakse õigusemõistmisele surve avaldamise või õigusemõistmise üle poliitilise kontrolli tegemise vahendina.
- 58 Lõppastmes tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul endal anda lõplik hinnang ja teha selles osas otsus. Tuleb nimelt meenutada, et ELTL artikliga 267 ei anta Euroopa Kohtule pädevust kohaldada liidu õigusnorme konkreetsel juhtumil, vaid üksnes pädevus võtta seisukoht aluslepingute ja Euroopa 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 ühe või teise sätte mõju hindamisel (vt analoogia alusel 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, punkt 201 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 59 Seejuures on eelotsusetaotluse esitanud kohus kohustatud hindama põhikohtuasjas kõne all olevaid õigusnorme kui selliseid nende riigisisises õiguslikus ja faktilises kontekstis. Nimelt võivad mitu sellesse konteksti kuuluvat asjaolu, mis nähtuvad eelotsusetaotlusest ja Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, olla eelotsusetaotluse esitanud kohtu läbiviidava kontrolli tegemisel teatud määral asjakohased.
- 60 Mis puudutab esiteks põhikohtuasjas kõne all olevaid õigusnorme, siis on tagatistel, mis võivad olla nendes õigusnormides ette nähtud selleks, et uurimise läbiviimiseks ja distsiplinaarmedmete võtmiseks pädeva organi direktor ei hakkaks võimu kuritarvitama või ei jätkaks võimu kuritarvitamist, eriti suur tähtsus, isegi kui sellised tagatised üldse puuduvad.
- 61 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et nende õigusnormide kohaselt võib distsiplinaarmenetluse peainspektori toime pandud kuritarvituse eest karistamiseks algatada üksnes inspektor, kelle karjäär sõltub suurel määral peainspektori otsustest ja kellel tuleb paratamatult tegutseda peainspektori kindlaks määratud korralduse raames.

- 62 Lisaks nähtub eelotsusetaotlusest, et peainspektorit puudutavaid otsuseid võib läbi vaadata asepeainspektor, kelle on ametisse nimetanud peainspektor ja kelle ametiaeg lõpeb samal ajal peainspektori ametiajaga.
- 63 Selline distsiplinaarkord näib – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei ilmne teisiti – praktikas takistavat peainspektori suhtes tulemuslikku distsiplinaarmeetmete võtmist, isegi kui tema vastu esitatud kaebused on veenvalt põhjendatud.
- 64 Nagu põhikohtuasjas kõne all olevast menetlusest ilmneb, võib peainspektori vastu esitatud kaebuse menetluse lõpetamise peale tõepoolest esitada kohtusse kaebuse, mille tulemusel võidakse sõltuvalt asjaoludest menetluse lõpetamise otsus tühistada ja anda korraldused selle kohta, kuidas kohtuinspeksioon peab kaebuse lahendama.
- 65 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on siiski hinnata, mil määral on võimalik Rumeenia kohtutele selles osas antud volituste raames tulemuslikult võtta distsiplinaarmeetmeid peainspektori suhtes ning tõhusalt ja erapooletult menetleda peainspektori vastu esitatud kaebusi. Selle hinnangu andmisel peab eelotsusetaotluse esitanud kohus muu hulgas võtma arvesse sõltuvust peainspektorist, kes menetluse lõpetamise otsuse tühistamise järel asja uuesti menetleb, ning võimalikku ohtu aegumistähtaja möödumiseks, mis takistaks distsiplinaarmenetluse läbiviimist.
- 66 Juhul kui see kohus peaks jõudma järeldusele, et peainspektori tegevust ei ole põhikohtuasjas kõne all olevate õigusnormide alusel võimalik tegelikult ja tõhusalt kontrollida, tuleks asuda seisukohale, et need õigusnormid ei ole sõnastatud selliselt, et õigussubjektidel ei saaks nende alusel tekkida mingit põhjendatud kahtlust selles suhtes, et kohtuinspeksiooni volitusi ja ülesandeid kasutatakse õigusemõistmisele surve avaldamise või õigusemõistmise üle poliitilise kontrolli tegemise vahendina (vt analoogia alusel 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus), C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 142; 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused), C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 129, ning 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, punkt 205).
- 67 Mis puudutab teiseks riigisisest õiguslikku ja faktilist konteksti, mida tuleb arvesse võtta, siis nähtuvad eelotsusetaotlusest ja Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust kolm asjaolu, mis võivad olla eelotsusetaotluse esitanud kohtu läbiviidava analüüsi tegemisel teatud määral asjakohased.
- 68 Kõigepealt ilmneb – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu läbiviidava kontrolli tulemusel ei selgu teisiti –, et peainspektori pädevus on suurenenud Rumeenia kohtusüsteemi korralduse reformide laiemas kontekstis, mille eesmärk või tagajärg on Rumeenia kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse tagatiste vähenemine (vt analoogia alusel 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused), C-824/18, EU:C:2021:153, punktid 133–135, ning 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (kohtunike distsiplinaarkord), C-791/19, EU:C:2021:596, punktid 106 ja 108).
- 69 Seejärel tuleb märkida, et peainspektori ametisse nimetamise konkreetset üksikasjad võivad olla teatud määral olulised, kui nendest ilmneb, et peainspektor on tihedalt seotud täidesaatva või seadusandliku võimuga, nagu esmapilgul tundub käesolevas asjas olevat.

- 70 Lõpuks tuleb arvesse võtta ka peainspektori konkreetset tegevust oma volituste teostamisel (vt analoogia alusel 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, punkt 144, ning 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, punkt 219).
- 71 Käesolevas asjas toob komisjon näiteid, mis võivad osutada sellele, et neid volitusi on korduvalt kasutatud õigusemõistmise poliitiliseks kontrollimiseks; osa neist näidetest on esitatud ka komisjoni 22. oktoobri 2019. aasta ja 8. juuni 2021. aasta aruannetes Euroopa Parlamendile ja nõukogule Rumeenia edusammude kohta koostöö- ja jälgimiskorra raames (COM(2019) 499 (final), lk 7 ja 8, ning COM(2021) 370, lk 18), mida Rumeenia ametiasutused peavad ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt nõuetekohaselt arvesse võtma, et saavutada otsusega 2006/928 taotletavad eesmärgid (vt selle kohta 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, punkt 178).
- 72 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei selgu teisiti, ilmneb seega, et need asjaolud riigisisises õiguslikus ja faktilises kontekstis, mis Euroopa Kohtule on teatavaks tehtud, pigem kinnitavad kui lükkavad ümber võimalikku järeldust, et põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid ei ole sõnastatud selliselt, et õigussubjektidel ei saaks nende alusel tekkida mingit põhjendatud kahtlust, et kohtuinspektsiooni volitusi ja ülesandeid kasutatakse õigusemõistmisele surve avaldamise või õigusemõistmise üle poliitilise kontrolli tegemise vahendina.
- 73 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et ELL artiklit 2 ja artikli 19 lõike 1 teist lõiku koostoimes otsusega 2006/928 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisised õigusnormid,
- mis annavad kohtunike ja prokuröride suhtes uurimise läbiviimiseks ja distsiplinaarmedetmete võtmiseks pädeva organi direktorile õiguse võtta vastu halduse üld- ja üksikakte, mis puudutavad muu hulgas selle organi korraldust, teenistujate valimist, nende hindamist, nende ametiülesannete täitmist või asedirektori nimetamist,
 - samas kui esiteks on nimetatud teenistujad ja asedirektor ainsana pädevad selle direktori suhtes distsiplinaaruurimist läbi viima, teiseks sõltub nende karjäär suurel määral direktori otsustest ning kolmandaks lõpeb asedirektori ametiaeg samal ajal direktori ametiajaga,

kui need õigusnormid ei ole sõnastatud selliselt, et õigussubjektidel ei saaks nende alusel tekkida mingit põhjendatud kahtlust, et kõnealuse organi volitusi ja ülesandeid kasutatakse eespool nimetatud kohtunike või prokuröride tegevusele surve avaldamise või nende tegevuse üle poliitilise kontrolli tegemise vahendina.

Kohtukulud

- 74 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamiseiga seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

ELL artiklit 2 ja artikli 19 lõike 1 teist lõiku koostoimes komisjoni 13. detsembri 2006. aasta otsusega 2006/928/EÜ, 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

nendega on vastuolus riigisisese õigusnormid,

- mis annavad kohtunike ja prokuröride suhtes uurimise läbiviimiseks ja distsiplinaarmedetmete võtmiseks pädeva organi direktorile õiguse võtta vastu halduse üld- ja üksikakte, mis puudutavad muu hulgas selle organi korraldust, teenistujate valimist, nende hindamist, nende ametiülesannete täitmist või asedirektori nimetamist,**
- samas kui esiteks on nimetatud teenistujad ja asedirektor ainsana pädevad selle direktori suhtes distsiplinaaruurimist läbi viima, teiseks sõltub nende karjäär suurel määral direktori otsustest ning kolmandaks lõpeb asedirektori ametiaeg samal ajal direktori ametiajaga,**

kui need õigusnormid ei ole sõnastatud selliselt, et õigussubjektidel ei saaks nende alusel tekkida mingit põhjendatud kahtlust, et kõnealuse organi volitusi ja ülesandeid kasutatakse eespool nimetatud kohtunike või prokuröride tegevusele surve avaldamise või nende tegevuse üle poliitilise kontrolli tegemise vahendina.

Allkirjad