



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 23. septembril 2020¹

Kohtuasi C-397/19

AX

versus

Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunalul București (Bukaresti esimese astme kohus, Rumeenia))

Eelotsusetaotlus – Bulgaaria Vabariigi ja Rumeenia Euroopa Liiduga ühinemise leping – Komisjoni otsus 2006/928/EÜ, millega nähakse ette kord, mille abil teha koostööd ja jälgida edusamme (KJK) – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47 – ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik – Õigusriik – Kohtunike sõltumatus – Riigivastutus – Kohtunike tsiviilvastutus kohtuvea eest

I. Sissejuhatus

1. Kaebuse esitaja põhikohtuasjas tunnistati esimeses astmes kriminaalkorras süüdi, kuid seejärel mõisteti ta apellatsioonikohtus õigeks. Nüüd taotleb ta eelotsusetaotluse esitanud kohtus tsiviilkorras Rumeenia riigilt hüvitist kahju eest, mida ta väidetavalt on kandnud seoses kriminaalkorras süüditunnistamise ja kohtueelse kinnipidamisega.

2. Sellega seoses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas Rumeenias hiljuti muudetud kohtuviga puudutava riigivastutuse menetluse ja määratluse erinevad tahud on kooskõlas õigusriigi nõuetega. Käesolev kohtuasi puudutab riigivastutuse hagi Rumeenia riigi vastu. Eelotsusetaotluse esitanud kohus väljendab aga ka kahtlusi seoses riigisiseste õigusnormidega, mis reguleerivad sellele järgnevat mis tahes etappi: kui riik on tõepoolest kohustatud kahju hüvitama, siis on võimalik, et riik esitab regressihagi kohtuniku või prokuröri vastu. Sellise asjade käigu korral saaks Ministerul Finanțelor Publice (Rumeenia rahandusministeerium) pöörduda tsiviilkohtusse ja esitada hagi, et paluda tuvastada vea teinud kohtuniku või prokuröri tsiviilvastutus, kui kohtuviga ja kahju, mis sellega tekkis, oli tehtud pahauskvalt või raske hooletuse tõttu.

3. Käesolev kohtuasi on osa hulgast eelotsusetaotlustest, mis puudutavad Rumeenia õigussüsteemi erinevate tahkude muudatusi seoses reformiga „Kohtuseadused“. Kõigis neis kohtuasjades kahtlevad eelotsusetaotluse esitanud kohtud riigisiseste õigusnormide kokkusobivuses liidu õigusnormidega ja soovivad teada komisjoni otsusega 2006/928/EÜ loodud

¹ Algkeel: inglise.

koostöö ja jälgimise korra („KJK“) tähenduse ja õigusjõu kohta.² Olen selle läbiva küsimusega tegelenud teises täna avaldatavas ettepanekus liidetud kohtuasjades Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ ja Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor ja PJ ning kohtuasjades SO ja Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt.³

4. Seega keskendun käesolevas ettepanekus Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 47 teise lõigu ja ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu tõlgendamisele, arvestades liikmesriigi õigusnorme, mis puudutavad riigivastutust ja kohtunike tsiviilvastutust seoses kohtuveaga, ja nende kokkusobivust nendes õigusnormides ette nähtud kohtunike sõltumatuse põhimõttega.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigusnormid

5. Liidu õiguse asjasse puutuvad normid on välja toodud minu ettepaneku punktides 5–12 kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt.

B. Rumeenia õigus

6. Codul civil (Rumeenia tsiviilseadustik) artiklis 1381 on sätestatud, et iga kahju tekitab õiguse hüvitisele.

7. Codul de procedură penală (Rumeenia kriminaalmenetluse seadustik) artikli 539 lõikes 1 on nähtud ette, et isikul, kellelt võeti ebaseaduslikult vabadus, on õigus kahju hüvitamisele. Nimetatud seadustiku artikli 539 lõikes 2 on sätestatud, et vabaduse õigusvastane võtmine määratakse olenevalt juhtumist kas prokuratuuri määruse, õiguste ja vabaduste kohtu või eelistungikohtuniku jõustunud kohtuotsuse või selle kohtu jõustunud kohtuotsusega, kelle poole on pöördutud.

8. Kriminaalmenetluse seadustiku artiklis 541 on sätestatud:

„1. Kahju hüvitamise hagi võib esitada selleks artikli 538 ja 539 alusel õigustatud isik ja pärast selle isiku surma võivad sellise hagi esitada või menetlust jätkata isikud, kes olid isiku surma hetkel tema ülalpeetavad.

2. Hagi võib esitada kuue kuu jooksul alates kuupäevast, millal jõustus kohtuotsus, prokuröri määrus või õigusasutuse määrus, millega tehti kindlaks kohtuviga või vabaduse ebaseaduslik võtmine.

3. Selleks, et saada tekitatud kahju eest hüvitist, võib selle hüvitise saamiseks õigustatud isik esitada riigi vastu tsiviilhagi isiku elukohajärgse kohtupiirkonna Tribunaluli (esimese astme kohus, Rumeenia); nõue toimetatakse riigile kätte rahandusministeeriumi kaudu.

² 13. detsembri 2006. aasta otsus, 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 „KJK otsus“).

³ 23. septembri 2020. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19 (EU:C:..), edaspidi viidatud kui „ettepanek kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt“, viitamiseks lühendatult kui „AFJR ettepanek“.

[...]“.

9. Kohtunike tsiviilvastutuse režiimi, mis oli algul ette nähtud seaduses nr 303/2004 kohtunike ja prokuröride staatuse kohta (Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor), muudeti seadusega nr 242/2018, millega muudetakse ja täiendatakse seadust nr 303/2004 kohtunike ja prokuröride kohta (Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor).⁴

10. Seaduse nr 303/2004, mida on muudetud seadusega nr 242/2018, artiklis 96 on sätestatud:

„1. Riik vastutab oma varaga kohtuvigadest tingitud kahju eest.

2. Riigi vastutus on kindlaks määratud seaduses sätestatud tingimustel ega asenda nende kohtunike ja prokuröride vastutust, kes on täitnud oma ametikohustusi pahauskselt või pannes toime raske hooletuse artikli 99¹ tähenduses, isegi juhul kui nad ei ole enam ametis.

3. Kohtuveaga on tegemist juhul, kui:

a) kohtumenetluses on määratud menetlustoimingud, mis on ilmselges vastuolus materiaaõigus- ja menetlusnormidega, millega rikutakse tõsiselt isikute õigusi, vabadusi ja õiguspäraseid huve, põhjustades kahju, mille hüvitamist ei ole võimalik saavutada korralise või erakorralise õiguskaitsevahendiga;

b) on tehtud jõustunud kohtuotsus, mis on ilmselges vastuolus seaduse või menetluses kogutud tõenditest tuleneva faktilise olukorraga, millega rikutakse tõsiselt isikute õigusi, vabadusi ja õiguspäraseid huve, põhjustades kahju, mille hüvitamist ei ole võimalik saavutada korralise või erakorralise õiguskaitsevahendiga.

4. Tsiviilkohtumenetluse seadustikus, kriminaalmenetluse seadustikus ja teiste eriseadustega võib näha ette kohtuvigade konkreetsed juhtumid.

5. Kahju hüvitamise saavutamiseks võib kahju kandnud pool esitada nõude ainult riigi vastu, keda esindab rahandusministeerium. Pädevus tsiviilhagi kohta otsust teha on kohtul, kelle piirkonnas asub hageja elukoht/asukoht.

6. Riik maksab kahju hüvitamiseks tasumisele kuuluvad summad välja maksimaalselt ühe aasta jooksul jõustunud kohtuotsuse teatavaks tegemise kuupäevast.

7. Kahe kuu jooksul alates lõikes 6 nimetatud menetluses tehtud jõustunud kohtuotsuse teatavaks tegemisest esitab rahandusminister küsimuse kohtuinspeksioonile, et viimane kontrolliks, kas kohtunik või prokurör on oma ametikohustuste täitmisel kohtuvea teinud pahauskselt või raske hooletuse tõttu, kasutades seejuures menetlust, mis on sätestatud seaduse nr 317/2004 artiklis 74¹, uuesti avaldatud ja muudetud kujul.

8. Riik esitab rahandusministeeriumi kaudu regressihagi kohtunikule või prokurörile, kui ta leiab kohtuinspeksiooni punktis 7 nimetatud nõuandva aruande ja omaenese hinnangu põhjal, et kohtunik või prokurör on teinud oma ametikohustuste täitmisel pahauskselt või raske hooletuse

⁴ Monitorul Oficial al României, I osa, nr 868, 15.10.2018.

tõttu kohtuvea. Regressihagi esitamise tähtaeg on 6 kuud alates kohtuinspektsiooni aruande teatavaks tegemisest.

9. Kostja elukohajärgse kohtupiirkonna apellatsioonikohtu (Curtea de Apel, Rumeenia) tsiviilkolleegiumil on pädevus arutada ja lahendada regressihagi esimeses astmes. Kui kohtunik või prokurör, kelle vastu selline hagi esitatakse, täidab oma ülesandeid nimetatud apellatsioonikohtus või selle kohtu juures tegutsevas prokuratuuris, siis esitatakse regressihagi naaberapellatsioonikohtusse, mille valib hageja.

10. Punktis 9 kirjeldatud menetluses tehtud otsus on võimalik edasi kaevata Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumeenia kassatsioonikohus) pädevasse kolleegiumisse.

11. Kohtunike ülemkogu määrab 6 kuu jooksul alates käesoleva seaduse jõustumisest kindlaks kohtunike ja prokuröride kohustusliku ametikindlustuse sõlmimise tingimused, tähtajad ja menetlused. Kindlustuse kulud jäävad täielikult kohtuniku või prokuröri kanda ning selle puudumine ei lükka kohtuniku või prokuröri tsiviilvastutust edasi, ei vähenda ega välista seda kohtuvea korral, mis põhjustati oma ametikohustuste täitmisega pahauskselt või raske hooletusega.“

11. Seaduse nr 303/2004 (muudetud redaktsioonis) artiklis 99¹ on pahausksus ja raske hooletus määratletud järgmiselt:

„1. Loetakse, et kohtunik või prokurör on tegutsenud pahauskselt, kui ta rikub teadlikult materiaal- või menetlusõiguse norme ja kavatseb teist isikut kahjustada või mõnab, et rikkumisega kaasneb teisele isikule kahju.

2. Kohtunik või prokurör paneb toime raske hooletuse, kui ta jätab hooletult arvesse võtmata materiaal- või menetlusõiguse normid viisil, mis on tõsine, ümberlükkamatu ja andestamatu.“

III. Faktilised asjaolud, menetlus liikmesriigis ja eelotsuse küsimused

12. Ajavahemikul 2015. aasta 21. jaanuarist kuni 21. oktoobrini vahistati hageja, hoiti teda ajutiselt vahi all ja seejärel määrati talle elukohast lahkumise keeld. Need meetmed määras ja neid pikendas Tribunalul București (Bukaresti esimese astme kohus, Rumeenia) esimene kriminaalkolleegium ja pärast jättis Curtea de Apel București (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia) need muutmata.

13. Tribunalul București (Bukaresti esimese astme kohus, Rumeenia) 13. juuni 2017. aasta otsusega mõisteti hagejale maksustamise kestva vältimise eest 4 aastat vangistust, mis jäeti tingimisi kohaldamata. Lisaks sellele kohustati hagejat hüvitama tsiviilhagejale kahju.

14. Curtea de Apel București (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia) mõistis hageja apellatsiooniastmes õigeks, leides, et ta ei ole pannud toime kuritegu, mille eest ta esimeses kohtuastmes süüdi mõisteti. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et nimetatud kohtuotsuses ei olnud ühtegi väidet, mis oleks puudutanud hageja suhtes kohaldatud tõkendite õiguspärasust.

15. Hageja palus 3. jaanuaril 2019 Tribunalul București (Bukaresti esimese astme kohus, Rumeenia) kolmandale tsiviilkojale esitatud hagiga menetluses, milles tema vastaspool on Rumeenia riik, keda esindas Ministerul Finanțelor Publice (Rumeenia rahandusministeerium) (edaspidi „kostja“), mõista kostjalt välja 50 000 eurot varalise kahju eest ja 1 000 000 eurot mittevaralise kahju eest. Hageja väidab, et Tribunalul București (Bukaresti esimese astme kohus, Rumeenia) esimene kriminaalkoda tegi tema suhtes kohtuvea, mis seisneb ebaseaduslikes süüdimõistmises, vabaduse võtmises ja selle ebaseaduslikus piiramises kriminaalmenetluse jooksul.

16. Rahandusministeerium, kes esindas riiki, leidis muu hulgas, et hagi on vastuvõetamatu ja igal juhul põhjendamatu, sest riigi tsiviilvastutuse tuvastamise tingimused ei ole täidetud. Hageja ei tõendanud, et tõkendid ja tema vabadust piiravad meetmed olid õigusvastased.

17. Neil asjaoludel otsustas Tribunalul București (Bukaresti esimese astme kohus, Rumeenia) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas [KJK otsusega] loodud [KJKd] tuleb käsitada Euroopa Liidu institutsiooni õigusaktina ELTL artikli 267 tähenduses, mille tõlgendust võib Euroopa Kohtult küsida?
2. Kas [KJK otsusega] loodud [KJK] kujutab endast [ühinemislepingu] lahutamatu osa ning seda tuleb tõlgendada ja kohaldada, lähtudes sellest lepingust? Kas selle korra raames välja töötatud aruannetes sätestatud nõuded on Rumeenia riigile siduvad, ning kui on, siis kas riigisisene kohus, kelle ülesanne on oma pädevuse raames liidu õigusnorme kohaldada, on kohustatud tagama nende õigusnormide kohaldamise, keeldudes käsitletaval juhul oma algatusel niisuguste riigisiseste õigusnormide kohaldamisest, mis on vastuolus selle korra raames välja töötatud aruannetes esitatud nõuetega?
3. Kas [ELL] artiklit 2 koostoimes ELL artikli 4 lõikega 3 tuleb tõlgendada nii, et Rumeenia kohustus järgida [KJK otsusega] loodud [KJK] raames koostatud aruannetes esitatud nõudeid kuulub liikmesriigi kohustusesse austada õigusriigi põhimõtteid?
4. Kas ELL artikliga 2 koostoimes artikli 4 lõikega 3 ja eelkõige kohustusega austada õigusriigi väärtusi on vastuolus niisugused riigisisest õigusnormid nagu seaduse nr 303/2004 kohtunike ja prokuröride staatuse kohta artikli 96 lõike 3 punkt a, milles on „kohtuviga“ lühidalt ja teoreetiliselt määratletud nii, et see on menetlustoimingute tegemine nõnda, et rikutakse ilmselgelt materiaalõigus- ja menetlusnorme, ilma et täpsustataks rikutud õigusnormide laadi, nende õigusnormide esemelist ja ajalist kohaldamisala menetluses, õigusnormide rikkumise tuvastamise viisi, tähtaega ja menetlusi ning organit, kes on pädev nende õigusnormide rikkumist tuvastama, luues seeläbi võimaluse, et kohtuametnikele avaldatakse kaudset survet?
5. Kas [ELL] artikliga 2 koostoimes artikli 4 lõikega 3 ja eelkõige kohustusega austada õigusriigi väärtusi on vastuolus niisugused riigisisest õigusnormid nagu seaduse nr 303/2004 kohtunike ja prokuröride staatuse kohta artikli 96 lõike 3 punkt b, milles on kohtuviga määratletud nii, et see on sellise jõustunud kohtuotsuse tegemine, mis on ilmselgelt vastuolus seadusega või menetluses kogutud tõenditest tuleneva faktilise olukorraga, ilma et oleks ära näidatud menetlust, mille kohaselt see vastuolu tuvastatakse, ja ilma et oleks konkreetselt ära näidatud, missugune tähendus on kohtuotsuse niisugusel vastuolul kohaldatavate õigusnormide ja faktilise olukorraga, mistõttu tekib võimalus takistada kohtuametnikul (kohtunikul ja prokuröril) seadust ja tõendeid tõlgendada?

6. Kas [ELL] artikliga 2 koostoimes artikli 4 lõikega 3 ja eelkõige kohustusega austada õigusriigi väärtusi on vastuolus niisugused riigisisised õigusnormid nagu seaduse nr 303/2004 kohtunike ja prokuröride staatuse kohta artikli 96 lõige 3, mille kohaselt on kohtuametnikul (kohtunikul või prokuröril) varaline tsiviilvastutus riigi ees ainult viimase hinnangute põhjal ja vajaduse korral tuginedes inspeksiooni nõuandvale aruandele, mis puudutab kohtuametniku tahtlust ja rasket hooletust sisulise vea tegemisel, ilma et kohtuametnikul oleks võimalik kasutada täielikult oma kaitseõigusi, mistõttu tekib võimalus, et menetlus kohtuametniku varalise vastutuse kohaldamiseks riigi suhtes algatatakse ja viiakse läbi meelevaldselt?
7. Kas [ELL] artikliga 2 ja eelkõige kohustusega järgida õigusriigi väärtusi on vastuolus niisugused riigisisised õigusnormid nagu kriminaalmenetluse seadustiku artikli 539 lõike 2 viimane lause koostoimes artikli 541 lõigetega 2 ja 3, millega sisulistes küsimustes õigeks mõistetud süüdistatavale antakse kaudselt ja määramata ajaks erakorraline *sui generis* vahend, mis võimaldab vaidlustada jõustunud kohtuotsuse ajutise vahi all pidamise kohta ja mis on seega õiguskaitsevahend, mida arutab ainult tsiviilkohus, juhul kui ajutise vahi all pidamise õigusvastasust ei ole tuvastatud kriminaalkohtu otsusega, millega rikutakse õigusnormi ootuspärasuse ja arusaadavuse, kohtuniku spetsialiseerumise ja õiguskindluse põhimõtteid?“

18. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palus eelotsusetaotluses asja lahendamist kiirendatud menetluses. Euroopa Kohtu president jättis selle taotluse 26. juuni 2019. aasta otsusega rahuldamata. Euroopa Kohtu president otsustas 19. septembri 2019. aasta otsusega menetleda asja eelisjärjekorras.

19. Kirjalikud seisukohad esitasid Poola ja Rumeenia valitsused ning Euroopa Komisjon. Kohtuasjades C-83/19, C-127/19, C-195/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt; C-291/19 SO ja C-355/19 Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt 20. ja 21. jaanuaril 2020 toimunud ühisel kohtuistungil esitasid suulisi seisukohti järgmised huvitatud isikud: Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (ühing „Rumeenia kohtunike foorum“), Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“ (prokuröride staatuse kaitse ühing), kohtunike ülemkogu, OL, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (Rumeenia kassatsioonikohtu juures asuva prokuratuuri peaprokurör, edaspidi „peaprokurör“), Belgia, Taani, Madalmaade, Rumeenia ja Rootsi valitsused ning komisjon. Madamaade ja Rumeenia valitsused ning komisjon esitasid suulisi seisukohti konkreetselt käesoleva kohtuasja suhtes.

IV. Analüüs

20. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele, teisele ja kolmandale küsimusele olen vastuse välja pakkunud täna avaldatud paralleelse ettepaneku kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt punktides 120–172, millele siinkohal viitan. Sel põhjusel ei analüüsi ma käesolevas ettepanekus esimese, teise ja kolmanda küsimuse vastuvõetavust ega sisu. Järgmiseks keskendun neljandale kuni seitsmendale küsimusele, seega riigivastutuse ja kohtunike tsiviilvastutuse küsimustele.

21. Konkreetselt käesoleva kohtuasjaga seoses võiks veel lisada, et nagu kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt⁵ käsitlese all olnud riigisiseste õigusnormide puhul, puudutab ka käesolev kohtuasi riigisiseseid õigusnorme, mis kuuluvad KJK otsuse lisa

⁵ Vt AFJR ettepaneku punktid 173–182.

kohaldamisalasse. Riigivastutuse ja sellele kohtuvigade puhul potentsiaalselt järgnev kohtunike tsiviilvastutuse süsteem asub kohtunike sõltumatuse ja nende vastutuse ristteel. Sarnaselt just eespool viidatud kohtuasjades minu tehtud ettepanekus käsitletud tahkudega on seda seega kindlasti võimalik järeltada tulenevalt kohustusest „tagada kohtumenetluste suurem läbipaistvus ja tõhusus [...]“, mis on ette nähtud KJK otsuse lisas.

22. Käesolev ettepanek on liigendatud järgmiselt. Kõigepealt analüüsin vastuvõetavust ja teen ettepaneku eelotsuse küsimused ümber sõnastada (A). Seoses kohtuasja sisuga (B) kirjeldan kõigepealt üldist konteksti (1), mille järel analüüsin selle süsteemi vaidlustatud elemente, et hinnata nende kokkusobivust eelkõige harta artikli 47 teise lõiguga (2).

23. Lõpuks on käesolev ettepanek piiratud riigivastutuse ja *kohtunike* tsiviilvastutusega. Kuigi nii riigisisesed õigusaktid kui ka eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused on seotud nii *kohtunike kui ka prokuröride* tsiviilvastutusega, on käesoleva kohtuasja asjaolud seotud üksnes kohtuveaga, mis võib olla tehtud kohtuotsuses.

A. Eelotsuse küsimuste vastuvõetavus ja nende ümbersõnastamine

1. Vastuvõetavus

24. Rumeenia valitsus väitis oma kirjalikes seisukohtades, et kõik käesoleva asja eelotsuse küsimused on vastuvõetamatud. Seoses neljanda kuni kuuenda eelotsuse küsimuse vastuvõetavusega ei puutu liidu õigusnormid, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus tugineb – ELL artikkel 2 ja artikli 4 lõige 3 –, põhikohtuasjas asjasse. Nimetatud sätted nagu ka harta on asjakohased üksnes niivõrd, kui liikmesriigid tegutsevad liidu õiguse kohaldamisel. Lisaks sellele jääb kuues küsimus, milles tegelikult viidatakse seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõikele 8, põhikohtuasja menetluse esemest väljapoole. See säte on seotud hagiga, millega soovitakse kohtunike isikliku vastutuse tuvastamist, mida põhikohtuasi aga ei puuduta. Seitsmes küsimus sisaldab põhjendamata kaalutlusi ja esitab hüpoteetilise tõlgendusküsimuse, mis ei mõjuta kuidagi otsuse tegemist põhikohtuasjas.

25. Ka komisjon on väitnud, et kõik eelotsuse küsimused on vastuvõetamatud. Ta rõhutab, et seaduse nr 303/2004 artiklis 96 sätestatud menetlus koosneb kahest etapist. Esimene etapp puudutab riigivastutust. Kui esimeses etapis on leitud, et riik vastutab, võib rahandusministeerium teises etapis algatada menetluse, et tuvastada asjasse puutuva kohtuniku isiklik vastutus kohtuvea eest. Sellega, et hagi riigi vastu on osutunud edukaks, ei kaasne aga automaatselt menetlus kohtuniku vastu. Seda silmas pidades väidab komisjon, et esimene kuni kuues küsimus on vastuvõetamatud, sest need liidu õiguse sätted, mille tõlgendamist taotletakse, puudutavad selle menetluse teist etappi, samal ajal kui kohtuasi on seotud esimese etapiga, mis puudutab riigivastutust. Seega väidab komisjon, et taotletud liidu õiguse tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega. Lõpuks on komisjon väitnud, et ka seitsmes küsimus on vastuvõetamatu, sest eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole Euroopa Kohtule esitanud vajalikke andmeid, et viimane saaks anda tarviliku vastuse.

26. Poola valitsus on esitanud seisukohti üksnes neljanda kuni seitsmenda küsimuse suhtes. Nimetatud valitsuse hinnangul on need küsimused vastuvõetamatud, sest liidu õigus ei ole põhikohtuasjas käsitletavate õiguslike probleemide suhtes kohaldatav. Nende liidu õiguse sätete tõlgendamine, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus on taotlenud, ei ole asjas otsuse tegemiseks vajalik. Küsimused on esitatud kohtuasjas, mis on puhtalt riigisisese iseloomuga ja on seotud

riigisiseste õigusnormidega, mille liikmesriik on vastu võtnud oma ainupädevuse valdkonnas. Põhikohtuasjas ei taotle hageja kahju hüvitamist seoses liidu õiguse rikkumisega. Liidu õiguses ei ole ette nähtud ühtegi kohustust, mis oleks seotud menetlusega, milles taotletakse hüvitist seoses riigisisese õiguse rikkumisega.

27. Mõistan ja osaliselt ka jagan väljendatud kahtlusi, eelkõige komisjoni kahtlusi seoses kuuenda küsimuse vastuvõetavusega. Teen aga sellegipoolest ettepaneku, et Euroopa Kohus tunnistaks neljanda, viienda ja kuuenda küsimuse vastuvõetavaks. Seevastu seitsmes küsimus on tõepoolest vastuvõetamatu.

28. Esiteks, nagu on märgitud minu ettepanekus kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt⁶, ei ole väited, mis puudutavad Euroopa Liidu pädevuse puudumist kohtuvigadega seotud riigivastutuse valdkonnas, seotud mitte niivõrd nende küsimuste vastuvõetavusega kui Euroopa Kohtu pädevusega. Samadel põhjustel, mis on välja toodud nimetatud ettepanekus, leian, et esitatud küsimused kuuluvad Euroopa Kohtu pädevusse ELTL artikli 267 alusel.⁷

29. Teiseks nõustun sellega, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus tugines ELL artiklile 2 ja artikli 4 lõikele 3, et hinnata, kas asjasse puutuvad riigisisese õiguse normid on nende sätetega vastuolus, siis ei ole ta tuginenud õigetele sätetele. Kui aga need sätted asendada KJK otsusega, mida kohaldatakse koostoimes harta ja/või ELL artikli 19 lõikega 1, siis on raske väita, et eelkõige neljas ja viies küsimus ei ole eelotsusetaotluses menetletava tegeliku kohtuasja jaoks asjasse puutuvad.

30. Seega vastupidi sellele, mida on väitnud komisjon, puudutavad *neljas ja viies küsimus* konkreetselt määruse nr 303/2004 artikli 96 lõike 3 punktides a ja b sisalduvat kohtuvea määratlust, et seda kohaldada selles menetluse etapis, milles soovitakse tuvastada riigi vastutust, mille puhul on täpselt tegemist eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluse kontekstiga. Sellest tulenevalt näib, et küsimused, mis on seotud sellega, kuidas mõjutab liidu õiguse kohtunike sõltumatuse põhimõtte kohtuvigadega seotud riigivastutuse režiimile antavat hinnangut, puudutavad tõepoolest kohtuasja sisu.

31. Küll aga on olukord teistsugune seoses *kuuenda küsimusega*. Kuigi selles on viidatud seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõikele 3, puudutab see küsimus tegelikult (hilisemat) kohtunike tsiviilvastutust, mida reguleerivad selle seaduse artikli 96 lõiked 7–10. Seega väide, et rahandusministeerium võib ehk mingil hetkel, tingimusel, et pooleliolev riigivastutuse menetlus osutub edukaks, esitada regressihagi kohtuniku vastu, kes väidetavalt kohtuvea tegi, jääb eelotsusetaotluse esitanud kohtus menetluses olevas kohtuasjas pelgalt hüpoteesiks.

32. Enamgi veel, arvestades Euroopa Kohtu hiljutist otsust kohtuasjas Miasto Łowicz, võib väita ka seda, et vastus kuuendale küsimusele ei ole käesoleva menetluse kontekstis vajalik selleks, et eelotsusetaotluse esitanud kohus saaks teha otsuse.⁸ Tõepoolest, kui argumenteerida *a fortiori*: kui asjaolu, et mitme kohtuniku suhtes viiakse läbi distsiplinaarmenetlus ja nende kohtunike suhtes, kes on esitanud konkreetsed eelotsusetaotlused asjasse puutuvates kohtuasjades, viiakse läbi distsiplinaarjuurdluste eeluurimine⁹, ei ole piisav, et selline kohtuasi ületaks vastuvõetavuse läve, siis oleks tõepoolest keeruline mõista, kuidas kuues küsimus võiks selle läve kunagi ületada.

⁶ Vt AFJR ettepaneku punkt 78.

⁷ Vt AFJR ettepaneku punkt 79.

⁸ 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (kohtunike distsiplinaarkord) (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 45).

⁹ *Ibidem*, punktid 20, 21 ja 54.

33. Küll aga mõistan Euroopa Kohtu kohtuasjas Miasto Łowicz esitatud väidet kui probleemi, milleks on lahutatud äärmiselt laiade küsimuste ja konkreetsete juhtumite vahel, milles küsimused tekkisid. Mitte ühelgi kohtul, sh Euroopa Kohtul ei ole võimalik analüüsida *in abstracto* distsiplinaarmenetluste väidetavat poliitilist kuritarvitamist, kui on väga vähe teavet. Euroopa Kohus ei ole rahvusvaheline nõuandev organ, millel on vabadus kommenteerida poliitilist olukorda ja soovitada parimat praktikat. Euroopa Kohus saab teha otsuse konkreetsete eeskirjade või põhimõtete rikkumise kohta. Aga selleks tuleb siiski esitada konkreetseid väiteid, et mitte öelda tõendeid. Eelkõige on see nii olukorras, kui sisuliselt väidetakse, et teatud eeskirjad või praktikad toimivad kirjapandust erinevalt.¹⁰

34. Seega ei tõlgendaks ma kohtuotsust Miasto Łowicz nii, et sellega keelatakse see, mida oleks ehk sobilikem nimetada „kohtuniku enesekaitseks“, st olukord, milles kohtunik, kes menetleb teatud kohtuasja, mis asub kindlalt traditsioonilises tähenduses liidu õiguse piirides, esitab laiemaid riigisisese menetluse või institutsioonidega seotud struktuurilisi küsimusi, uskudes, et need võivad mõjutada tema kui kohtuniku sõltumatust.¹¹ Sel juhul oleks tõesti tegemist suhteliselt radikaalse lahknemisega Euroopa Kohtu praktikast, kuivõrd Euroopa Kohus on selliste konkreetse kohtuasja piiridest välja ulatuvate üldiste küsimuste vastuvõetavuse hindamisel alati olnud võrdlemisi leebe, tuginedes tavaliselt eeldusele, mille kohaselt on tema liikmesriikide koostööpartnerite esitatud küsimused asjakohased.¹²

35. Pidades meeles neid selgitusi, teen ettepaneku tunnistada eelotsusetaotluse kuues küsimus vastuvõetavaks ja seda põhimõtteliselt kolmel põhjusel.

36. Esiteks esineb olemuslik seos. Esimene etapp, mis puudutab menetlust riigi vastu – ja see hõlmab kohtuvea määratlust – on kohtuniku potentsiaalset isiklikku vastutust hõlmava teise etapi pääs ja selle *conditio sine qua non*. Lisaks sellele näib, et seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõikes 3 toodud kohtuvea määratlus on asjakohane menetluse mõlemas etapis. Potentsiaalses teises etapis lisandub lihtsalt vajadus teha kindlaks asjasse puutuva kohtunikuga seotud subjektiivne külg, mis kujutab endast seaduse nr 303/2004 artikli 99¹ kohaselt kas pahausksust või rasket hooletust.

37. Teiseks, lisaks sellele sisulisele kattuvusele seoses kasutatava mõistega, näivad eelotsusetaotluse esitanud kohtu väljendatud mured olevat ajendatud just seosest riigivastutuse menetluse ja rahandusministeeriumi hilisema võimaliku regressihagi vahel kohtuvea teinud kohtuniku vastu. See, kas edukaks osutunud riigivastuse hagiga kaasneb „automaatselt“ ka nõue kohtuniku vastu, on aga küsimus, mille üle pooled on vaieldud ja mis näib olevat vastuseta.

38. Kolmandaks on just see kahe etapi vaheline sisuline ja menetluslik seos kogu kohtuasja analüüsimise võtmeks. Lõpuks on just eelkõige võimalus, et riik esitab regressihagi konkreetse kohtuniku vastu, see, mille üle saab vaielda seoses kohtuniku sõltumatusega seotud võimaliku probleemiga. Seevastu ei ole ilmselge – ja seda ka arvestades Euroopa Kohtu praktikat riigivastutuse valdkonnas (liidu õiguse rikkumiste eest) –, kuidas struktuurne küsimus selle

¹⁰ Üksikute stsenaariumide kohta koos ettepanekutega seoses sellega, mille üle tuleb igal üksikul juhul vaielda ja mis kindlaks teha, vt AFJR ettepaneku punktid 240–248.

¹¹ Mis omamoodi puudutab vaid seda, kuidas küsimust ametlikult vormistada: küsimust i – kas riigisisene distsiplinaarmenetluse süsteem on kooskõlas liidu õiguse kohtunike sõltumatuse nõuetega, sest kohtunik X kardab, et teda ähvardatakse distsiplinaarkaristusega – on hõlpsasti võimalik ümber sõnastada: „ii) kas ELi õigust puudutavas kohtuasjas rikub hageja A õigust õiglaselt kohtumenetlusele asjaolu, et kohtuasja menetleb kohtunik X, keda ähvardatakse distsiplinaarmenetlusega, kui ta ei otsusta kindlal viisil?

¹² Vt nt 14. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, punkt 32 jj) või 9. novembri 2017. aasta kohtuotsus Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, punkt 20 jj).

kohta, kas isikul tegelikult on või ei ole võimalik esitada riigivastutuse nõue seoses kohtumenetluse käigus tekkinud vigadega, tooks endaga automaatselt kaasa võimaliku ohu konkreetse kohtuniku sõltumatusele.¹³

39. Lõpuks nõustun ikkagi komisjoni ja Rumeenia valitsusega, et *seitsmes küsimus* tuleb tunnistada vastuvõetamatuks.

40. Seitsmenda küsimusega soovitakse teada, kas liidu õigusega on vastuolus selline säte nagu kriminaalmenetluse seadustiku artikli 539 lõige 2, tõlgendatuna koosmõjus sama seadustiku artikli 541 lõigetega 2 ja 3, mis annab eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul sisulistes küsimustes õigeks mõistetud isikule määramata ajaks erakorralise vahendi, mis võimaldab vaidlustada ajutise vahi all pidamise õiguspärasuse, mistõttu ajutise vahi all pidamise õigusvastasust ei ole kriminaalkohtu otsusega tuvastatud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus järeldeb, et see on vastuolus õigusnormide ettenähtavuse ja kättesaadavuse, kohtunike spetsialiseerumise ja õiguskindluse põhimõtetega.

41. Eelotsusetaotluses ei selgitata aga seda, mis ajendas eelotsusetaotluse esitanud kohut seda küsimust esitama või miks ta peab seda põhikohtuasja jaoks vajalikuks. Eelotsusetaotlus piirdub viitamisega kriminaalmenetluse seadustiku artikli 539 lõikele 2 ning artikli 541 lõigetele 2 ja 3. Ilma, et eelotsusetaotluses oleks toodud nende sätete selgitust või konteksti, sisaldab eelotsusetaotlus nendele sätetele hinnangut andvat tõlgendust. See tõlgendus on võrdlemisi ebaselge ega tulene asjasse puutuvate riigisiseste õigusnormide sõnastusest. Seega soovitakse selle küsimusega, et Euroopa Kohus kinnitaks riigisisese õiguse teatud tõlgendust¹⁴, ilma et oleks antud vajalikku teavet seoses kõnealuste sätete asjakohasusega põhikohtuasja raames.

42. Seitsmes küsimus ei vasta seega Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 nõuetele.

2. Eelotsuse küsimuste ümbersõnastamine

43. Sisuliselt soovitakse neljanda kuni kuuenda küsimusega ELL artikli 2 ja artikli 4 lõike 3 tõlgendust, et hinnata, kas asjasse puutuvad riigisisese õiguse normid on nende sätetega vastuolus. Kui küsimused neli ja viis puudutavad kohtuvea määratluse erinevaid tahke seoses riigivastutuse menetlusega, siis kuues küsimus on seotud regressihagiga, mille rahandusministeerium võib esitada tsiviilkohtusse, et tuvastada vea põhjustanud kohtuniku tsiviilvastutus.

44. Kõigepealt arvan, et neid küsimusi tuleks analüüsida koos. Nad puudutavad sellise režiimi erinevaid tahke ja etappe, millega võib lõpuks kaasneda kohtuvea teinud konkreetse kohtuniku tsiviilvastutus. Viimati nimetatut võib eespool vastuvõetavuse etapis esitatutega¹⁵ sarnastel põhjustel pidada kohtuniku sõltumatusega seoses potentsiaalselt probleemseks.

45. Teiseks, selleks, et anda neile küsimustele tarvilik vastus, leian, et on vajalik need ümbersõnastada. Kohaldatava liidu õiguse tasandil viitavad need küsimused üksnes ELL artiklile 2 ja artikli 4 lõikele 3. Minu hinnangul tuleb neid mõista nii, et need viitavad harta artikli 47 teisele lõikele potentsiaalselt koos ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga.

¹³ Euroopa Kohus, nagu on näidatud allpool punktis 93 seoses küsimuste sisuga, on välistanud, et nõue, mille kohaselt peab seoses kohtu vigadega olemas olema riigivastutuse süsteem, kujutab endast üksiku kohtuniku sõltumatust ohustavat tegurit.

¹⁴ Vt sarnaselt minu hiljutine ettepanek kohtuasjas Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340, punkt 36).

¹⁵ Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 35–38.

46. Kuigi see ei sisaldu küsimuste sõnastuses, viitab eelotsusetaotlus oma põhjenduses üldiselt ELL artikli 19 lõikele 1. Lisaks sellele on kõigi eelotsuse küsimuste taustal murekohad, mis on ajendatud tagajärgedest, mis võivad kohtunike sõltumatusele tuleneda riigivastutuse menetlusest, kui sellele järgneb regressihagi konkreetse kohtuniku vastu. See põhimõte sisaldub nii harta artikli 47 teises lõigus kui ka ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus. Seega on mõlema nimetatud sätte puhul tegemist eelotsusetaotluse konkreetsema õigusliku raamistikuga, kusjuures need sätted annavad tapse väljenduse ELL artiklis 2 esitatud õigusriigi põhimõttele.¹⁶

47. Mis puudutab harta artikli 47 teise lõigu ja ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu omavahelist suhet sellises kohtuasjas nagu käesolev, siis olen juba üksikasjalikult selgitanud, miks ma pean analüüsi lähtekohaks eelõige harta artikli 47 teist lõiku, mille kohaldamise Rumeenia kohtusüsteemi korralduse teatud elementidele tingib ja muudab võimalikuks KJK otsus ja ühinemisakt.¹⁷ Need kaalutlused on minu hinnangul käesolevas kohtuasjas samamoodi kohaldatavad. Tõepoolest, neis konkreetsetes valdkondades, mida katavad KJK sihtmärgid, kohaldab Rumeenia liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses ja nii muutub kohaldatavaks ka harta artikli 47 teine lõik.¹⁸

48. Lisaks sellele puudutavad eelotsuse küsimused kohtunikonna „kui terviku“ sõltumatust. Seega esitavad nad selgelt mitmetahulise küsimuse, mis on seotud nende kohtute sõltumatusega, millel võidakse paluda teha otsus seoses liidu õiguse kohaldamise või tõlgendamisega.¹⁹ Kuigi võib-olla on tegemist pelgalt sooviga teada saada, millist õigusliku aluse või analüütilise teravuse lisandväärtust võiks anda ELL artikli 19 lõike 1 samaaegne, et mitte öelda üksnes selle sätte kohaldamine sellises kohtuasjas nagu käesolev²⁰, siis ei saa eitada, et käesolev kohtuasi, eriti mis puudutab neljandat ja viiendat küsimust²¹, oleks samuti selle sätte kohaldamisalas.

49. Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu ülesanne on tõlgendada kõiki liidu õiguse sätteid, mida liikmesriigi kohtud vajavad oma kohtuasjade lahendamiseks, isegi kui need kohtud ei ole selliseid sätteid esitatud küsimustes otseselt maininud.²²

50. Seetõttu teen ettepaneku sõnastada eelotsuse küsimused ümber nii, et nendega soovitakse teada, kas harta artikli 47 teist lõiku ja ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisese õiguse sätted, mis on seotud riigivastutuse tuvastamise menetlusega kohtuvea korral, näiteks seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõige 3, pidades silmas kohtuvea määratlust riigivastutuse menetluse tähenduses, ja nende võimalikke tagajärgi hilisemas tsiviilmenetluses, mille abil võib riik esitada regressihagi kohtuvea teinud kohtuniku vastu.

¹⁶ Vt AFJR ettepaneku punkt 220.

¹⁷ AFJR ettepaneku punktid 186–225.

¹⁸ Vt ka eespool käesoleva ettepaneku punkt 21.

¹⁹ Vt selle kohta 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 51); 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 83) ja 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Kohtunike distsiplinaarkord) (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 34).

²⁰ Üksikasjalikult AFJR ettepaneku punktid 212–225.

²¹ Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 30.

²² Vt hiljutise näitena 2. aprilli 2020. aasta kohtuotsus I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 43).

B. Sisulised küsimused

51. Alustan sellest, et toon välja asjasse puutuvate riigisiseste õigusnormide õigusliku ja praegu võrdlemisi tundmatu toimimise konteksti (1). Seejärel käsitlen uue õigusliku raamistiku (2) vaidlusi tekitanud tahke, nimelt kohtuvea määratluse osade vaidlustatud hāgusust riigivastutuse kontekstis (a), misjärel analüüsin kohtunike suhtes tsiviilvastutuse kohaldamise hilisema menetluse menetlusliku raamistiku väidetavaid puudujāake (b).

1. Kontekst

52. Tähele tuleb panna kolme elementi: üldist seadusandlikku konteksti, milles vaidlustatud muudatused vastu võeti (a), nende hindamist ja probleeme, mida on esile toonud mitu rahvusvahelist organit, ning nende organite soovitude sisu (b) ja uue menetluse ja süsteemi rakendamise praktika igasugust puudumist liikmesriigi tasandil (c).

a) Üldine seadusandlik kontekst

53. Aastal 2018 muudeti seadusega nr 242/2018 seaduse nr 303/2004 artiklit 96, mille puhul on tegemist riigisisese sättega, mida eelotsuse küsimused puudutavad.

54. Nagu aga komisjon ja Rumeenia valitsus oma kirjalikes seisukohtades on selgitanud, tuleneb kohtuvea praeguse määratluse sõnastus muudatustest, mis tehti esialgsesse eelnõu teksti, mida muudeti, lähtudes Curtea Constituțională Romānia (Rumeenia konstitutsioonikohus) kahest järjestikusest otsusest, millega tunnistati asjasse puutuva sätte varasemad sõnastused põhiseadusvastaseks.²³ Rumeenia valitsus on selgitanud, et erinevalt kahest varasemast versioonist on seaduse praegune kolmas versioon Curtea Constituțională (konstitutsioonikohus) põhiseaduslikkuse kontrolli läbinud.²⁴

55. Lisaks seaduse nr 303/2004 eespool nimetatud muudatustele muudeti seadusega nr 234/2018²⁵ seadust nr 317/2004 kohtunike ülemkogu kohta (Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii) ja lisati sinna uus artikkel – artikkel 74¹ –, millega reguleeritakse menetlust, millega kohtuinspeksioon hindab rahandusministeeriumi taotlusel seda, kas kohtuvea teinud kohtunik või prokurör on tegutsenud pahauskselt või raske hooletusega.²⁶

²³ Curtea Constituțională (Rumeenia konstitutsioonikohus) 30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus nr 45/2018, *Monitorul Oficial al Romāniei*, I osa, nr 199, 5.3.2018 ja 19. aprilli 2018. aasta kohtuotsus nr 252/2018, *Monitorul Oficial al Romāniei*, I osa, nr 399, 9.5.2018.

²⁴ 19. juuni 2018. aasta kohtuotsus nr 417/2018, *Monitorul Oficial al Romāniei*, I osa, nr 534, 27.6.2018.

²⁵ *Monitorul Oficial al Romāniei*, I osa, nr 850, 8.10.2018.

²⁶ Kui see säte kokku võtta, siis olenevalt kontrollitava isiku ametist viib kohtuinspeksiooni kontrolli läbi kolmest kohtunikust või kolmest prokurörist koosnev komisjon. Kontroll viiakse lõpule 30 päeva jooksul alates taotluse saamisest ja tähtaega võib peainspektori korraldusel kuni 30 päeva pikendada. Kontroll on võimalik ka siis, kui asjaomane isik ei ole enam kohtuniku või prokuröri ametis (punktid 1, 2, 3 ja 6). Asjasse puutuv kohtunik tuleb ära kuulata, kuid kui kontrollitav kohtunik keeldub ütluste andmisest või istungil osalemisest, siis tuleb see kanda protokollis ja see ei takista kontrolli lõpuleviimist. Asjasse puutuval kohtunikul on õigus teada kõiki kontrollimenetluse toiminguid ja nõuda tõendeid enda kaitsmiseks. Kontrolli lõpuks vormistatakse aruanne, mille peab kinnitama peainspektor, kes võib ühel korral põhjendatult nõuda kontrolli lõpuleviimist (punktid 4, 5 ja 8). Viimaks edastatakse aruanne rahandusministeeriumile ja asjasse puutuvale kohtunikule (punkt 7).

56. Euroopa Kohtu toimikust selgub, et enne 2018. aasta muudatust sai riigivastutuse kohtuvea eest seaduse nr 303/2004 sätete kohaselt kindlaks teha üksnes juhul, kui enne seda oli jõustunud otsusega kindlaks tehtud kohtuniku kriminaal- või distsiplinaarvastutus.²⁷ Sel ajal oli ette nähtud, et riik saab esitada regressihagi kohtuniku vastu raske hooletuse või pahausksuse korral, ilma et oleks täpsustatud pädevat asutust või menetlust.²⁸

57. Seega kehtestati seadusega nr 303/2004 – võrreldes kohtunike vastutuse varasema lähenemisega – kaks olulist struktuurilist muudatust. Esiteks muudeti kohtuveaga seotud asjas riigivastutuse hagi esitamise tingimusi. Enne riigivastutuse hagi esitamist ei ole enam vaja, et oleks tehtud jõustunud kriminaal- või distsiplinaarotsus, millega tuvastatakse kohtuviga. Kohtuvea olemasolu tehakse kindlaks riigi vastu toimivas menetluses vastavalt seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõikes 3 ette nähtud uutele kriteeriumidele.

58. Teiseks, riigi võimalust esitada regressihagi kohtuniku vastu, kelle otsus tõi kaasa riigivastutuse, ei ole enam jäetud ilma täiendavate täpsustusteta riigi suvaotsuseks, nagu see varem näis olevat. Artikli 96 lõigetes 7–10 on ette nähtud uus menetlus, mille kohaselt on pädevaks asutuseks määratud rahandusministeerium. See ministeerium *esitab* kahe kuu jooksul küsimuse kohtuinspeksioonile, kes omakorda hindab, kas kohtunik on kohtuvea oma ametikohustuste täitmisel toime pannud pahauskselt või raske hooletuse tõttu. Kui rahandusministeerium leiab pärast seda nõuandvat aruannet ja oma hinnangule tuginedes, et kohtuviga põhjustati pahauskselt või raskest hooletusest, esitab ta selle kohtuniku vastu regressihagi selle kohtuniku elukohajärgse kohtupiirkonna apellatsioonikohtu tsiviilkolleegiumile (või naaberapellatsioonikohtusse, kui kostja on oma elukohajärgse apellatsioonikohtu liige).

59. Kohtuistungil väitis Rumeenia valitsus, et seaduse nr 303/2004 muudatuste eesmärgiks oli tagada isikute tõhus kohtulik kaitse. Vaadates varasemat menetluslikku ülesehitust, võib tõepoolest küsida, kas üksikisik võiks tajuda seda süsteemi nõnda, et see kaitseb tema õigusi õiglaselt ja tõhusalt. Kui ma mõistan varasemat süsteemi õigesti, siis isegi selleks, et üksikisik saaks alustada riigivastutuse menetlust (mille puhul on nüüd tegemist esimese etapiga), oli vaja, et kõigepealt oleks kõnealune kohtunik kriminaal- või distsiplinaarkorras lõplikult süüdi mõistetud. Kui süsteem aga oli tõepoolest selline, siis oleks võrdlemisi üllatav, kui mõni üksikisik üldse kunagi riigilt kahjuhüvitist oleks saanud. Kohtuniku varasem süüdimõistmine, mis loomulikult nõuab ka pettuse ja/või raske hooletuse subjektiivse külje tõendamist, on väga kõrge lävi riigivastutuse jaoks. Viimane – kui see on osaks üldisest süsteemist, kus riik vastutab talle omistatavate avaliku võimu teostamise käigus toime pandud õigusvastaste tegude eest – on palju lähemal objektiivsele vastutusele teatud tagajärje eest.²⁹ Lisaks sellele on üsna selge, et igasugune selline menetlus (olgu siis kriminaal- või distsiplinaarmenetlus), selle algatamine ja läbiviimine ei ole tõenäoliselt väidetavalt kahju saanud isiku haardeulatuses, mistõttu tema juurdepääs õiguskaitsevahenditele muutuks täielikult sõltuvaks sellest, kuidas tegutsevad riigiasutused.

²⁷ Seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõike 4 varasema muutmiseelse sõnastuse kohaselt, mis on ära toodud dokumendis CDL-REF(2018)023, mis on lisatud Veneetsia komisjoni arvamusele 924/2018, „saab isik, kellel on õigus saada hüvitist muudes kui kriminaalasjades tehtud kohtuvigadega tekitatud varalise kahju eest, seda õigust kasutada üksnes juhul, kui enne seda on jõustunud otsusega tehtud kindlaks olenevalt juhtumist kas kohtuniku või prokuröri kriminaal- või distsiplinaarvastutus menetluse käigus toime pandud teo eest ja juhul, kui selle teo põhjustas tõenäoliselt kohtuviga“.

²⁸ Seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõike 7 varasema muutmiseelse sõnastuse kohaselt, mis on ära toodud Veneetsia komisjoni arvamusele 924/2018 lisatud dokumendis CDL-REF(2018)023, „võib riik pärast seda, kui ta on katnud kahju pöördumatu otsusega, mis on tehtud lõike 6 alusel, esitada kahju hüvitamise nõude kohtuniku või prokuröri vastu, kes on kas pahauskselt või raske hooletusega toime pannud kahju põhjustanud kohtuvea“.

²⁹ Vt nt vastutuse kohta kohtutoimingute eest ELi õiguse valdkonnas Martín Rodríguez, P., „State Liability for Judicial Acts in European Community Law: the Conceptual Weaknesses of the Functional Approach“, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 11, nr 3, 2005, lk 605–621, lk 614 jj. Üldiselt vt Fairgrieve, D., *State Liability in Tort: a Comparative Law Study*, Oxford University Press, 2003 või Oliphant, K., (ed.), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Intersentia, 2016.

60. Sarnaselt näib, et riigi võimalus esitada üksikisiku vastu regressihagi on alati olnud osa kehtivast õigusest. Oletan aga, et sarnaselt mitme teise liikmesriigiga oli selle võimaluse puhul tegemist riigi konstitutsiooniõiguse nn tolmuse pööninguga, mida harva uuritakse ja praktiliselt kunagi ei kasutata. Ainus asi, mis näib olevat muutunud, on see, et erinevalt varasemast süsteemist, kus oli küll võimalus selline hagi esitada, aga menetlust selle jaoks mitte, on nüüd kehtestatud menetlus.

b) Selle hindamine rahvusvaheliste organite poolt ja nende soovitused

61. Ilma et need oleksid sisaldanud ühtegi konkreetset sellekohast soovitusi, nimetati neid kohtunike varalist vastutust puudutavaid uusi sätteid komisjoni KJK raamistiku raportites kui õigusemõistmise seaduste reformi probleemseid kohti³⁰, mis peegeldas Euroopa Nõukogu komisjoni „Demokraatia õiguse kaudu“ (Veneetsia komisjon) ja Riikide Korruptsioonivastase Ühenduse (GRECO) muresid.³¹ Tõepoolest on Veneetsia komisjon, GRECO ja Euroopa Nõukogu Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (ENEKK) olnud seadusega nr 242/2018 kehtestatud kohtunike ja prokuröride tsiviilvastutusega seotud sätete suhtes kriitilised.

62. Veneetsia komisjon järeldas, et kohtuvea rahuldava määratluse põhinõuded olid seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõike 3 praeguse sõnastusega täidetud.³² Küll aga leidis ta, et on probleemne, et kohtunike ülemkogu täiskogu on menetlusest välja jäetud³³ ja pearoll antud rahandusministeeriumile. Seda seetõttu, et rahandusministeerium asub kohtuvõimust väljas, ja seetõttu, et puuduvad kriteeriumid, millele see ministeerium saaks lisaks kohtuinspeksiooni raportile „oma hinnangus“ tugineda, et esitada nimetatud kohtuniku vastu regressihagi. Seega, isegi kui „Veneetsia komisjoni sõnul võib rahandusministeerium tõepoolest olla aktiivne hageja, sest kahju on tekkinud riigi rahalistele vahenditele“, rõhutab ta, et tal ei peaks olema mingit „ülesannet seoses kohtuvea olemasolu või selle põhjuste hindamisega“.³⁴

63. Lisaks sellele märkis Veneetsia komisjon, et kohtunike ülemkogu väljajätmist tuleb vaadelda koos teiste sätetega, näiteks sätetega, millega asutatakse Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (kohtusüsteemis toime pandud süütegude uurimise osakond). Kokkuvõttes leidis Veneetsia komisjon, et nende erinevate tegurite tulemuseks võib olla surve kohtunike suhtes ja see võib õõnestada kohtunike sõltumatust.³⁵ Seetõttu andis Veneetsia komisjon nõu, et eelistatum oleks see, kui regressihagi kohtuniku tsiviilvastutuse tuvastamiseks saaks esitada üksnes pärast seda, kui distsiplinaarmenetlus kohtunike ülemkogus on lõppenud.³⁶

³⁰ Komisjoni 13. novembri 2018. aasta aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule, milles käsitletakse Rumeenias koostöö- ja jälgimiskorra raames saavutatud edusamme, COM(2018) 851, (KJK komisjoni 2018. aasta raport), punkt 3.1, lk 3. Selles raportis andis komisjon soovitusi „peatada viivitamata õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide ja nendega seotud erakorraliste määruste rakendamine“ ja „vaadata õigusemõistmist käsitlevad õigusaktid uuesti läbi, võttes arvesse KJK raames ning Veneetsia komisjoni ja GRECO esitatud soovitusi“.

³¹ Komisjoni talituste töödokument. Rumeenia: tehniline raport, mis on lisatud dokumendile „KJK komisjoni 2018. aasta raport“, SWD(2018) 551, lk 6.

³² Veneetsia komisjon, arvamus nr 924/2018 seaduse nr 303/2004 kohtute ja prokuratuuride staatuse kohta, seaduse nr 304/2004 kohtute korralduse kohta ja seaduse nr 317/2004 kohtuametnike kõrgema nõukogu kohta muudatusettepanekute suhtes, mille komisjon võttis vastu oma 116. täiskogul (Veneetsia, 19.–20. oktoober 2018), CDL-AD(2018)017, (edaspidi „Veneetsia komisjoni arvamus nr 924/2018“), punkt 115.

³³ *Ibidem*, punkt 116.

³⁴ *Ibidem*, punkt 117.

³⁵ *Ibidem*, punkt 121.

³⁶ *Ibidem*, punktid 118 ja 122.

64. Esimeses raportis soovitas GRECO, et muudatused, mis mõjutavad kohtunike vastutust kohtuvigade eest, „vaadataks läbi, et tagada asjasse puutuvate reeglite piisav selgus ja etteaimatavus ja vältida seda, et nad hakkavad ohustama kohtunike sõltumatust“³⁷. Kui GRECO hindas järelaruandes seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõplikku sõnastust, leidis ta, et nimetatud soovitus ei olnud arvesse võetud. Ta rõhutas, et selle sättega loodud isikliku vastutuse süsteem on küsitav, sest täitevvõimu kaudu mõjutab see negatiivselt kohtunike sõltumatust. Tuletades meelde oma seisukohta „funktsionaalse puutumatus kohta“, mis kohtunikel peaks olema, väitis GRECO, et kohtuvigadega tuleks eelistatult tegeleda, kasutades edasikaebust kõrgemale instantsile või distsiplinaarasja, mida lahendatakse kohtuvõimu sees. GRECO tõi probleemsete asjaoludena välja selle, et riigi regressihagi on kohustuslik; et ametiasutused ei ole kehtestanud täiendavaid tagatisi, et vältida survet kohtunikele; et kohtunike ülemkogu on sellest menetlusest välja jäetud ja rahandusministeeriumil on ülekaalukas roll kohtuvea olemasolu ja põhjuste hindamisel.³⁸

65. Lõpuks, lisaks Veneetsia komisjoni ja GRECO nimetatud punktidele rõhutas ENEKK oma toetust kohtunike täielikule funktsionaalsele puutumatusale. Selle organi arvates peaks kohtunike vastutuse kohtuvigade eest kaasa tooma üksnes pahauskus ja ta lükkas kõrvale raske hooletuse kui kohtunike varalise vastutuse aluse selle mõiste tõlgendamise ja rakendamise praktilise keerukuse tõttu.³⁹ ENEKK soovitas, et kohtuvea määratlusele tuleks lisada selge kinnitus, et kohtunikud vastutavad vaid siis, kui nõuetekohase menetlusega on kindlaks tehtud nende pahauskus või raske hooletus.

c) Süsteemi (praktiline) toimimine?

66. Olen päris üksikasjalikult kirjeldanud riigisisest konteksti ja rahvusvahelist reaktsiooni, et rõhutada kaht olulist tegurit ja lisada veel üks.

67. Esiteks, riigisisene kontekst: seaduse nr 303/2004 muudatused leidsid aset ajal, mis näib olevat Rumeenia kohtuvõimu jaoks võrdlemisi keeruline periood.⁴⁰ Kui aga kohus ei soovi teha süüdimõistvat otsust ajalise seose pinnalt, siis tuleb alati kontrollida, mida täpselt ja miks muudeti. Kui uurida detaile, siis näib esile kerkivat esmalt see, et riigivastutus püüti lahti siduda vajadusest kohtunik enne süüdi mõista, olgu see siis kriminaal- või distsiplinaarkorras. Arvestades kummagi menetluse erinevat eesmärki ja otstarvet, on see võrdlemisi arusaadav, eriti kui uskuda, et ehk võiksid üksikisikud vähemalt vahel saada riigivastutuse korral mingit hüvitist. Teiseks, regressihagile, mille võimalus on alati olemas olnud, kuid varem ilma menetluse ja seega ka kontrollita, anti ettenähtav, ennustatav raamistik.

68. Teiseks, mis siis ikkagi on selliste muudatuste puhul viltu? Kui eelmises jaotises viidatud erinevate rahvusvaheliste organite väärtuslikke soovitusi hoolikalt uurida, siis on näha, et neis sisalduvad soovitused on normatiivsed, edasiulatuvad ja seega poliitilised. Eelkõige näib ENEKK-l olevat selgelt tunnustatud normatiivne visioon selle kohta, mida peaksid sisaldama selles valdkonnas riikide poolt vastu võetavad seadused. Seega noomitakse riiki neis aruannetes sisuliselt seetõttu, et mudel, mille ta on kehtestanud, ei vasta rahvusvahelise organi lootustele ja ootustele, ja sellega kaasneb märkus kuritarvitamise võimaluse kohta.

³⁷ GRECO *ad hoc* aruanne Rumeenia kohta (reegel 34), 23. märts 2018, Greco-AdHocRep(2018)2, (edaspidi „GRECO 2018. aasta aruanne“), punkt 47.

³⁸ Järelaruanne *ad hoc* aruandele Rumeenia kohta (reegel 34), 21. juuni 2019, Greco-AdHocRep(2019)1, (edaspidi „GRECO 2019. aasta järelaruanne“), punktid 45–52.

³⁹ ENEKK büroo arvamus vastusena ühenduse „Rumeenia kohtunike foorum“ taotlusele seoses kohtunike sõltumatusega Rumeenias, 25. aprill 2019, CCJE-BU(2019)4, (edaspidi „ENEKK 2019. aasta arvamus“), punktid 34–44.

⁴⁰ Vt AFJR ettepaneku punktid 250–256.

69. See ei ole muidugi mitte selleks, et vähendada väärtuslikku abi, mida sellised aruanded võivad anda riigile, kes otsib sobilikku mudelit. Pigem on see hoopiski selleks, et rõhutada Euroopa Kohtu ülesandeks oleva hinnangu teistsugust laadi, sest see ei saa põhineda *ex ante* soovitatavatel *normatiivsetel* visioonidel, mis tuleks liikmesriigi õiguskorras kehtestada. Euroopa Kohtu hinnang saab tugineda üksnes *ex post* kindlaks tehtud *asjaoludele* või vähemalt mõistlikult usutavatele argumentidele süsteemi tegeliku toimimise ja otstarbe kohta, mille järel on võimalik esitada küll abstraktne, kuid sellegipoolest selgelt põhjendatud väide *õigusliku kokkusobimatuse* kohta, mis põhineb õigusliku kohustuse rikkumisel.

70. Rahvusvaheliste organite viidatud aruanded on märkimisväärselt kleenukesed just nimelt konkreetsete üksikasjade osas selle kohta, mis täpselt on valesti sellise riigivastutuse mudeliga, millele potentsiaalselt järgneb regressihagi konkreetse kohtuniku vastu. Pigem ilmneb see, mida on ehk kõige paremini tabatud ENEKK soovitusel, milles sisuliselt väidetakse, et probleemne on iga mudel, milles ei sisaldu kohtunikkonna täielik „funktsionaalne puutumatus“. Selle puhul on tõepoolest tegemist selgelt väljendatud normatiivse visiooniga selle kohta, kus peaks olema sõltumatuse ja vastutuse tasakaal.⁴¹ Vaevalt aga on iseenesest tegemist tõendiga, mis näitab täpselt, kuidas selline mudel nagu asjasse puutuva liikmesriigi oma – eeldusel, et riigisisese menetlusliku ja institutsioonilise autonoomia üldpõhimõte ei muutu tõepoolest tühjaks mantraks – on kohtute sõltumatuse nõuetega kokkusobimatu.

71. Kolmandaks ja viimaseks on samuti oluline märkida, mida ka Rumeenia valitsus kohtuistungil kinnitas, et praktikas ei ole seni riigisiseseid vaidlusaluseid sätteid kohaldatud. Mõistan, et tegelikult puuduvad näited juhtumitest, mis oleksid jõudnud teise etappi, kus pärast seda, kus isik on edukalt saanud riigilt riigivastutuse eest hüvitist, on rahandusministeerium pärast kohtuinspektsiooni aruannet esitanud konkreetse kohtuniku vastu regressihagi.

72. 2018. aastal rakendatud süsteemi puhul on see mõistetav. Sellel on aga kaks täiendavat tagajärge. Ühelt poolt jääb sisulise hinnangu puhul, mis viiakse läbi järgmises jaotises, süsteemi mitu osist oletuse tasandile, sest rakenduspraktika puudub.

73. Teiselt poolt piirab struktuurses mõttes see asjaolu käesoleval juhul läbiviidava kokkusobivuse analüüsi liiki. Euroopa Kohtul ei jää üle muud, kui lähtuda üksnes plaanist – paberile kirja pandud mudelist. Nagu ma soovitsin oma paralleelses ettepanekus⁴², saab kohus, viies läbi sisuliselt kokkusobivuse abstraktset kontrolli, viia läbi kolme liiki hindamist: i) üksnes plaan või „paberile kirjapandu“, ii) paberitele kirjapandu kombinatsioon või paberile kirjapandu elluviiduna, mis korrigeerib arusaama abstraktse mudeli teatud osadest kombineerituna liikmesriigi õiguskorra teiste probleemsete sätetega või koos rakenduspraktika nüanssidega, või lõpuks iii) üksnes praktika.

74. Lähtudes sellest, et iii) puudub ja on väga vähe teavet ii) kohta, siis analüüs, mida ma nüüd alustan, sisaldub peamiselt i)-s, koos väikeste kõrvalpõigetega ii) juurde, kus plaani võimalikud osised on kombineeritud riigisiseste menetlusnormide teiste tahkudega. Küll aga on tõsi see, et ilma rakenduspraktika ja sellega seotud argumentideta, sh käesolevas asjas ilma liikmesriigi kohtu eelotsusetaotluseta, puudub sisuliselt tegelik kontekst, mis võiks „paberil“ välja töötatud mudeli toimimise ümber lükata.

⁴¹ Või ehk selle kohta, kus see ei peaks olema: lähtudes alates 1990. aastate algusest eelkõige Kesk- ja Ida-Euroopa riikides kogutud rohketest empiirilistest tõenditest, hakatakse nüüd väitma, et institutsioonilised mudelid ja struktuurid, mida erinevad Euroopa toimijad on mitu aastat soovitanud, ei ole tingimata ideaalsed osas, mis puudutab nende mõju vastutusele ja kohtuprotsessi tõhususele. Vt eriti nt Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, 2016.

⁴² Vt AFJR ettepaneku punktid 240–243.

2. Hinnang

75. Kui jätta kõrvale põhimõte, et kui kohus on liidu õiguse rikkumisega põhjustanud isikutele kahju, siis peab olema olema riigivastutus ja selle vastutuse tingimuste tõhus ühtlustamine⁴³, siis ei sisalda liidu õigus täiendavaid eeskirju, mis puudutaks kas riigivastutust seoses kohtu vigadega üldiselt või kohtunike tsiviilvastutust.

76. Seega on lähtekohaks liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõte ja asjaolu, et nende kohtusüsteemide korraldus, sh eeskirjad, mis puudutavad vastutust kohtuvea eest, kuuluvad nende pädevusse. See aga ei välista seda, et liikmesriigid peavad täitma oma kohustusi, mis tulenevad liidu õigusest, eelkõige neid, mis tulenevad harta artikli 47 teisest lõigust (kui nad tegutsevad selle kohaldamisalas) ja igal juhul ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust.⁴⁴

77. Seda silmas pidades analüüsin kõigepealt probleeme, mis tulenevad kohtuvea määratlusest riigivastutuse menetluses (a). Seejärel analüüsin sellise kohtuvea kindlakstegemise tagajärgi potentsiaalse hilisema menetluse jaoks, milles riik, keda esindab rahandusministeerium, saab esitada konkreetse kohtuniku vastu pahausksuse või raske hooletuse korral tsiviilvastutuse tuvastamise hagi (b).

a) Kohtuvea määratlus riigivastutuse tähenduses

78. Seaduse nr 303/2004 (muudetud redaktsioonis) artikkel 96 näeb lõikes 1 lähtekohana ette riigivastutuse põhimõtte kohtuvea eest. Seejärel on selle lõikes 2 sätestatud, et riigi vastutus ei asenda nende kohtunike (hilisemat) vastutust, kes on täitnud oma ametikohustusi pahauskselt või pannes toime raske hooletuse, isegi juhul kui nad ei ole enam ametis. Selle sätte lõike 5 kohaselt võib kahju kandnud pool esitada nõude *ainult* riigi vastu, keda esindab rahandusministeerium.

79. Lisaks sellele on seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõikes 3 määratletud kohtuviga, mida on võimalik teha kahes erinevas olukorras: a) seoses menetlustoimingutega, mida on tehtud kohtumenetluse käigus, ja b) lõpliku kohtuotsuse tegemisel. Mõlemal juhul iseloomustab kohtuviga kolm tahku: i) menetlustoiming on tehtud nõnda, et *rikutakse ilmselgelt* materiaalõigus- või menetlusnorme, või jõustunud kohtuotsus on *ilmselgelt vastuolus* seadusega või menetluses kogutud tõenditest tuleneva faktilise olukorraga; ii) sellise menetlustoimingu või jõustunud kohtuotsusega *rikutakse tõsiselt* isikute õigusi, vabadusi või õiguspäraseid huve ja iii) see põhjustab kahju, mille *hüvitamist ei ole võimalik saavutada* korralise või erakorralise õiguskaitsevahendiga.

80. Sellest määratlusest selgub, et riigivastutus kohtuvea eest tekib mitte ainult menetlustoimingute tulemusel, vaid ka seoses jõustunud kohtuotsuste sisuga, milles tõlgendatakse õigust ja hinnatakse tõendeid. Lisaks sellele, nagu Rumeenia valitsus oma kirjalikes seisukohtades Curtea Constituțională (Rumeenia konstitutsioonikohus) praktikale viidates selgitas, saab riigivastutuse süsteemi kirjeldada kui „otsest ja objektiivset“, mis ei sõltu kohtuniku käitumisest (subjektiivne külg) (pahausksus või raske hooletus).

⁴³ Vt nt 30. septembri 2003. aasta kohtuotsus Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); 13. juuni 2006. aasta kohtuotsus Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391); 9. septembri 2015. aasta kohtuotsus Ferreira da Silva e Brito jt (C-160/14, EU:C:2015:565).

⁴⁴ Vt selle kohta 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon *versus* Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 52).

81. Just selles kontekstis ja riigivastutust puudutava esimese lause raamides on eelotsusetaotluse esitanud kohus esitanud küsimuse eespool esitatud „kohtuvea“ määratluse kokkusobivuse kohta liidu õigusega. Kuigi eelotsusetaotluses ei ole välja toodud mingeid aluseid, mis selgitaks eelotsusetaotluse esitanud kohtu sellekohaseid kahtlusi, tuleneb neljanda küsimuse sõnastusest, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõike 3 punktis a esitatud määratlus *liiga lühike ja abstraktne*. Eelkõige väidab eelotsusetaotluse esitanud kohus selles küsimuses, et nimetatud sättes ei täpsustata sellise vea tekkimisel rikutavate sätete olemust või kohaldamisala ja selles ei määrata kindlaks õigusnormide rikkumise tuvastamise meetodeid, tähtaegu ega menetlusi, samuti selle rikkumise tuvastamiseks pädevat ametiasutust. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates tekitab see kaudse surve ohu kohtuvõimule.

82. Seoses seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõike 3 punktiga b tulenevad eelotsusetaotluse esitanud kohtu viienda küsimuse sõnastuses väljendatud mured asjaolust, et selles sättes ei ole konkreetselt määratletud, mida peetakse silmas „vastuoluga“ seoses kohaldatavate õigusnormide või faktilise olukorraga. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul tekitab see ohu, et õigusnormide ja tõendite tõlgendamine kohtuvõimu poolt on takistatud.

83. Nõustun komisjoni kohtuistungil väljendatud seisukohaga, et eespool nimetatud määratlus ei näi iseenesest olevat probleemne. Eraldiseisvalt vaadelduna ei näe ma, kuidas kohtuvea selline määratlus võiks tuua kaasa kohtuvõimule kaudse surve avaldamise ohu. Kui sellest *riigivastutuse tähenduses* (võrdlemisi kitsal) viisil sõnastatud kohtuvea abstraktses määratluses oleks võimalik välja tuua mõni potentsiaalne probleem, siis oleks pigem tegemist eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt viidatule vastupidisega.

84. Esiteks, põhimõtteliselt ja hoolimata riikidevahelistest erinevustest selles valdkonnas, tunnustatakse riigivastutust seoses kohtu tegevusega liikmesriikides laialdaselt.⁴⁵ Liidu õigusega ei ole vastuolus, et riiki saab võtta vastutusele kahju eest, mille kohtuvõim on oma funktsioonide täitmise käigus tekitanud.⁴⁶ Tegelikult liidu õigus isegi *nõuab*, et oleks olemas riigivastutus (vähemalt) kohtumenetluse käigus toime pandud liidu õiguse rikkumiste eest. Nagu Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses Köbler, et „õiguskaitsevahendit, mis teatud tingimustel võimaldab vigase kohtulahendiga tekitatud kahjustavate tagajärgede korvamist, võib sama hästi pidada õiguskorra kvaliteeti ja seega lõpuks ka kohtuvõimu autoriteeti edendavaks“⁴⁷.

85. Teiseks sisaldab käesolevas kohtuasjas analüüsiv määratlus mitut tahku, mis piiravad selle kohtuvea ulatust, mis võib kaasa tuua riigi vastutuse.⁴⁸ Eespool toodud määratluse alusel näivad kohtuveana kvalifitseeruvat vaid *ilmselged* vead („rikutakse ilmselgelt materiaalõigus- või menetlusnorme“ või kohtuotsus, mis on „ilmselgelt vastuolus seadusega või menetluses kogutud tõenditest tuleneva faktilise olukorraga“). Sellega seoses on Euroopa Kohus teistsuguses kontekstis leidnud, et riigivastutuse piiramine erandliku olukorraga, milles kohus on ilmselgelt rikkunud

⁴⁵ Mõne aasta taguse olukorra kohta vt kohtujurist Légeri ettepanek kohtuasjas Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, punktid 77–84). Selles analüüsis järeldas ta, et „kõrgeimate kohtute tegude või tegevusetusega seotud riigivastutuse põhimõtet saab pidada ühenduse õiguse üldpõhimõtteks“ (nimetatud ettepaneku punkt 85). Sellise vastutuse kriteeriumid „riigisisestes olukordades“ näivad mitmes liikmesriigis olevat aga oluliselt rangemad. Vt nt Scherr, K.M., „Comparative aspects of the application of the principle of State liability for judicial breaches“, *ERA*, 2012, lk 565–588; või Varga, Z., „Why is the Köbler Principle not Applied in Practice?“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, lk 984–1008, lk 989–991.

⁴⁶ Vt seoses riigivastutusega kahju eest, mida liikmesriigi kohtud on põhjustanud üksikisikutele, 30. septembri 2003. aasta kohtuotsus Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513) või 13. juuni 2006. aasta kohtuotsus Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391) või hiljutine 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630).

⁴⁷ 30. septembri 2003. aasta kohtuotsus Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 43).

⁴⁸ Peale selle on Rumeenia valitsus kohtuistungil seoses kohtuvea määratlusega lisanud, et Curtea Constituțională (Rumeenia konstitutsioonikohus) praktikas ja eelkõige otsuses nr 417/2018 on kehtestatud vähemalt kaheksa tingimust riigi vastutuse hagi vastuvõetavusele.

kohaldatavat õigust, on tegur, mis tagab õigusemõistmise funktsiooni eripära ja õiguskindluse õiguspäraste nõuete austamise.⁴⁹ Lisaks sellele piirab asjasse puutuv määratlus kohtuvea olemasolu ka viitega *tekitatud kahju suurusele* („millega rikutakse tõsiselt isikute õigusi, vabadusi ja õiguspäraseid huve“). Samuti on nõutav põhjuslik seos („põhjustades kahju“). Lisaks sellele on ka *ultima ratio* nõue, mis seisneb selles, et on vajalik, et kahju *hüvitamist ei ole olnud võimalik saavutada* „korralise või erakorralise õiguskaitsevahendiga“.

86. Kui tõlgendada esitatud kriteeriume nende sõnastuse alusel, siis näib pigem, et riigivastutuse tingimused on praktikas piiratud üksnes viimase astme otsustega, milles tehtud ilmselgete vigade otseseks tagajärjeks oli tõsine kahju üksikisikule. Kui see on tõepoolest nii, siis ei oleks tingimata vaja esitada küsimust, kas sellised kriteeriumid on liiga avarad, et tekib oht nende potentsiaalseks väärkasutamiseks konkreetsete kohtunike survestamiseks konkreetsete kohtuotsuste eest, vaid *riigivastutusega seoses* pigem see, kas sellised tõepoolest kitsad riigivastutuse kriteeriumid ei muuda riigilt hüvitise saamist üksikisikute jaoks ülemäära keeruliseks või praktikas võimatuks.

87. Vastutuse olemasolu õigusemõistmise käigus tekitatud kahju eest on tingimata seotud õigusega pöörduda kohtusse ja õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile.⁵⁰ Sellel juhul võivad liiga kitsad riigivastutuse kriteeriumid muutuda ise probleemseks, kui puuduvad võimalused esitada tsiviilvastutuse tuvastamiseks hagi otse kohtunike vastu.

88. Tõepoolest, nagu Euroopa Kohus rõhutas kohtuotsuses *Traghetti del Mediterraneo*: „kuigi ei saa välistada, et siseriiklikus õiguses on täpsustatud rikkumise laadi või raskusastet käsitlevad kriteeriumid, mis peavad olema täidetud, et saaks kohaldada riigi vastutust viimase astme siseriiklikule kohtule süüks arvatava [liidu] õiguse rikkumise eest, ei või need kriteeriumid mingil juhul kehtestada rangemaid nõudeid kui kohaldatava õiguse ilmselge rikkumise tingimusest tulenevad nõuded“.⁵¹

89. Samuti on Euroopa Kohus leidnud, et liidu õiguse põhimõttega, mis näeb ette riigivastutuse kahju eest, mille viimase astme kohtud on liidu õiguse rikkumisega üksikisikutele tekitanud, on vastuolus riigisisised õigusnormid, millega välistatakse riigivastutus seetõttu, et rikkumine tuleneb õigusnormide kohtulikust tõlgendamisest või asjaolude või tõendite hindamisest, samuti riigisisene õigusakt, mis piirab sellise vastutuse tekkimise üksnes juhtudega, mil tegemist on kohtuniku tahtlusega või tõsise üleastumisega, kui sellise piiramise tulemusel on välistatud liikmesriigi vastutuse tekkimine muudel kohaldatava õiguse ilmselge rikkumise juhtudel.⁵² Selle põhimõttega on vastuolus ka riigisisised eeskirjad, mis seavad eelnevaks tingimuseks, et peab olema tühistatud kohtu otsus, mis kahju põhjustas, kuigi selline tühistamine on praktikas välistatud.⁵³

90. Kolmandaks on liikmesriigi kohus kritiseerinud kohtuvea määratluse lühikest ja abstraktset olemust. Mõõnan, et olen sellega seoses mõnevõrra segaduses. Kuidas teisiti oleks kohtuviga tema tõepoolest lõputult varieeruva olemuse tõttu võimalik määratleda? Vaevalt, et loetledes ammendavalt teod, mille puhul on tegemist kohtuveaga. Igasugune selline säte muutuks kiiresti telefoniraamatuks, mille puhul avastataks ikka ja jälle mitu uut tegu, mis veel nimekirjas ei

⁴⁹ Vt selle kohta 30. septembri 2003. aasta kohtuotsus *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 53).

⁵⁰ Vt nt EIK 15. juuli 2003. aasta kohtuotsus *Ernst jt versus Belgia*, CE:ECHR:2003:0715JUD003340096, punktid 47–57 ja 12. juuni 2012. aasta kohtuotsus *Gryaznov versus Venemaa*, CE:ECHR:2012:0612JUD001967303, punkt 76 jj. Vt ka 30. septembri 2003. aasta kohtuotsus *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 36).

⁵¹ Euroopa Kohtu 13. juuni 2006. aasta kohtuotsus (C-173/03, EU:C:2006:391, punkt 44).

⁵² Vt 13. juuni 2006. aasta kohtuotsus *Traghetti del Mediterraneo* (C-173/03, EU:C:2006:391, punkt 46) ja 24. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-379/10, ei avaldata, EU:C:2011:775, punktid 35–37).

⁵³ 9. septembri 2015. aasta kohtuotsus *Ferreira da Silva e Brito jt* (C-160/14, EU:C:2015:565, punkt 60).

sisaldu. Seega, sarnaselt näiteks kohtuniku distsiplinaarrikkumise määratlusele ei saa kohtuvea määratluse ülesehitus olla midagi muud kui üldine ja mõnevõrra abstraktne määratlus, milles kasutatakse määratlemata õigusmõisteid.⁵⁴ See omakorda rõhutab seda, kui oluline on selle tõlgendamine ja see, et asjasse puutuvad riigisisised kohtud ja ametiasutused sellest tõlgendusest teadlikud oleksid. Praeguseni ei ole aga sellekohast praktikat või vähemalt ei ole Euroopa Kohtu tähelepanu sellisele praktikale juhitud.

91. Seega ei leia ma, et harta artikli 47 teises lõigus ja ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus ette nähtud kohtute sõltumatuse liidu põhimõttega oleks põhimõtteliselt vastuolus selline kohtuvea määratlus, mis seoses riigivastutusega tugineb sellistele elementidele, nagu on välja toodud käesolevas menetluses.

b) Tagajärjed kohtunike tsiviilvastutusele

1) Üldised kaalutlused

92. Ühelt poolt riigivastutuse režiimi ning teiselt poolt kohtunike isikliku tsiviil- või distsiplinaarvastutuse eraldamine on kohtute sõltumatuse põhimõtte seisukohalt otsustava tähtsusega. Riigivastutuse süsteemi loomine seoses kohtuvigadega kujutab endast kompromissi, mille ühel poolel on tõhusa õiguskaitsevahendi põhimõtte kohtuvigade korral ja teisel poolel kohtunike sõltumatus. See võimaldab hüvitist kahju kannatanud isikutele, kaitstes samal ajal kohtunikke otseste hagide eest, mida kahju saanud isikud nende vastu esitaksid.

93. Kohtuotsuses Köbler seisis Euroopa Kohus silmitsi liikmesriikide väidetega, mille kohaselt võib liidu õiguse riigivastutuse põhimõtte laiendamine kahjule, mis tuleneb kohtuvõimu tegudest või tegevusest, ohustada kohtunike sõltumatust. Vastusena neile väidetele rõhutas Euroopa Kohus, et „kõnealune vastutuse põhimõtte ei puuduta kohtuniku isiklikku, vaid riigivastutust. Niisiis ei tundu, et võimalus, et [liidu] õigusega vastuolus olevad kohtulahendid toovad teatud tingimustel kaasa riigivastutuse, kujutaks endast erilist ohtu viimase astmena asja lahendava kohtu sõltumatusele“.⁵⁵ Nagu kohtujurist Léger selle kohtuasja ettepanekus märkis, ei peaks kohtu sõltumatuse küsimus tekkima mitte riigivastutust reguleerivate eeskirjade, vaid kohtunike isiklikku vastutust reguleerivate eeskirjade kehtestamise kontekstis.⁵⁶

94. Kohtunike sõltumatuse seisukohalt on tõepoolest otsustava tähendusega teine etapp, mis hõlmab kohtunike võimalikku isiklikku vastutust. See ei tähenda seda, et esimene etapp, mis puudutab riigivastutust, ei puutu mingil viisil asjasse. Oht on aga kaugemal. Kui hinnata teist etappi, siis liidu õiguse kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtte väline aspekt eeldab, et õigusnormid, mis on seotud kohtunike tsiviilvastutusega nii, et riigil on võimalik kannatada saanud isikutele hüvitatud kahju otse tagasi nõuda, tagavad, et kohtunikud on kaitstud surve eest, mis võib kahjustada kohtunike otsustusvabadust ja mõjutada nende otsuseid.⁵⁷ Pidades silmas nende kahe menetluse vahelist olemuslikku seost, kuivõrd viimati nimetatu ei saa ilma esimeseta

⁵⁴ Vt sarnaselt Veneetsia komisjoni järeltõlget kohtuvea praeguse sõnastuse analüüsimisel, kus ta märkis, et „ei ole võimalik määratleda kohtuviga, ilma et kasutataks üldmõisteid, mida kohtud peavad tõlgendama“. Veneetsia komisjoni arvamus nr 924/2018, punkt 115.

⁵⁵ 30. septembri 2003. aasta kohtuotsus Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 42).

⁵⁶ Kohtujurist Légeri ettepanek kohtuasjas Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, punkt 90).

⁵⁷ Vt selle kohta 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 121 ja seal viidatud kohtupraktika).

olemas olla, tuleb nõuetekohaselt arvesse võtta ka nendevahelist seost nagu ka konkreetseid üksikasju, mis puudutavad sisulisi nõudeid kohtunikele ja kohtunike menetluslikke tagatise riigivastutuse menetluse kontekstis.

95. Põhimõtteliselt ei võrdu kohtunike sõltumatus kindlasti mitte kohtunike puutumatusega vastutuse suhtes, olgu see siis tsiviil- või distsiplinaarvastutus. Minu hinnangul ei välista kohtute sõltumatus põhimõtte võimalust, et riik esitab konkreetsetel juhtudel regressinõude. Selline võimalus taaskehtestab kohtuvõimu vastutuse osa, mis on oluline ka selleks, et säilitada avalikkuse usaldust kohtusüsteemi suhtes.

96. Võrdlev õigus toetab seda väidet tugevasti. Erandina neist liikmesriikidest, mis kuuluvad üldise õiguse traditsiooni, kus on tõepoolest kohtunike puutumatus kui kohtunike sõltumatus tagatise juurdunud traditsioon⁵⁸, on riigivastutus kohtute tekitatud kahju eest – nagu juba eespool märgitud – võrdlemisi laialt levinud. Eelkõige võimaldab mitu liikmesriiki (kuigi mitte kõik) sellise vastutuse olemasolu korral riigil asjasse puutuvalt kohtunikult makstud summad regressi korras tagasi nõuda, seda juhtudel, kui tegemist on raskendavate asjaoludega nagu pahauskus või raske hooletus.

97. Liikmesriikide lahendused seoses kohtunike tsiviil- ja isikliku vastutusega varieeruvad oluliselt. Mõnedes (Mandri-Euroopa) jurisdiktsioonides kohaldatakse üldist sissenõudmise režiimi riigiametnikest kuni kohtunikeni. Teised näevad ette täiendavad nõudmised ja tagatised, näiteks varasema kriminaal- või distsiplinaarotsuse, või näevad ette kahju piirmäära, mida kohtunikud peavad kandma. Mõnes teises jällegi saab riigi kantud kahjude osalist hüvitamist nõuda kriminaal- või distsiplinaarmentluse enda raames.⁵⁹ Need erinevused näitavad, et erinevates jurisdiktsioonides mõistetakse kohtunike sõltumatus ja vastutuse vahelist tasakaalu üsna erinevalt, see sõltub õigustraditsioonidest ja võimude lahususe riigiõiguslikest kontseptsioonidest ning nende võimude vahelisest tasakaalustusmehhanismidest. Ainsaks ühiseks nimetajaks on ehk tõepoolest see, et sellised juhtumid on praktikas harvad ja liikmesriikide normid kohtunike isikliku vastutuse kohta asuvad tõepoolest riigiõiguse tolmusel pööningul.

98. Seda üsna suurt varieeruvust silmas pidades on mitu rahvusvahelist organit soovitanud selle kohta mõnda standardit. Olenevalt aga rahvusvahelise organi olemusest ja liigist, on need soovitused tegelikult erinevad. Mõnevõrra lihtsustades on ühel pool eraldusjoont kohtunike endi rahvusvahelisel tasandil koostatud standardid ja teisel pool standardid, mida on välja pakkunud organid või institutsioonid, mille liikmete ametialane taust on mõnevõrra laialdasem. Ühel pool on näiteks ENEKK selge seisukoht, mis pooldab laialdast või isegi täielikku funktsionaalset puutumatus.⁶⁰ Teisest küljest on Veneetsia komisjon arvamuses nr 924/2018 oma seisukoha kokku võtnud järgmiselt: „üldiselt ei peaks kohtunikud regressi korras vastutama, kui nad

⁵⁸ Vt nt Frau, M., „The Doctrine of Judicial Immunity from Civil Liability in a Comparative Perspective“ teoses Cygan, A. ja Spadacini, L., (eds.) *Constitutional Implications of the Traghetti Judgment*, biblioFabbrica, Brescia, 2010, lk 163–179; kriitilist lähenemist vt Toner, H., „Thinking the Unthinkable? State Liability for Judicial Acts after Factortame (III)“, *Yearbook of European Law* 1997, lk 165–189.

⁵⁹ Vt nt Canivet, G. ja Joly-Hurard, J., „La responsabilité des juges, ici et ailleurs“, *Revue internationale de droit comparé*, 2006, Vol. 58, nr 4, lk 1049–1093, lk 1074 jj. Vt varasemat kirjeldust ENEKK arvamuse nr 3 (2002) kohtunike ametialase käitumise, eeskätt kutse-etiika, sobimatu käitumise ja erapooletuse kohta.

⁶⁰ ENEKK arvamuse nr 3 (2002) – teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele kohtunike ametialase käitumise, eeskätt kutse-etiika, sobimatu käitumise ja erapooletuse kohta. Selles arvamuses leidis ENEKK, et „ei ole õige panna kohtunikku oma ametikohustuste täitmisega seoses isiklikult vastutama, ka mitte riigile tagasi maksmise vormis, välja arvatud siis, kui tegemist on tahtliku rikkumisega“. Sellega sarnaselt on ENEKK Strasbourgis 17. novembril 2010 koostatud kohtunike Magna Carta punktis 22 öeldud, et „ei ole õige panna kohtunikku oma ametikohustuste täitmisega seoses isiklikult vastutama, ka mitte riigile tagasi maksmise vormis, välja arvatud siis, kui tegemist on tahtliku rikkumisega“. Seda seisukohta on rõhutatud seoses käesolevas kohtuasjas asjasse puutuvate sätetega ENEKK 2019. aasta arvamuse punktis 39.

täidavad õigusemõistmise funktsiooni seadusega määratletud ametialaste standardite kohaselt (funktsionaalne puutumatus)“ ja „kohtunike vastutus on vastuvõetav, kui esineb kohtuniku tahtlus või raske hooletus“. ⁶¹

99. Selles konkreetses punktis aga tuleks mõnede rahvusvaheliste organite seisukohti, eriti juhul, kui neid ei ole kontrollitud poliitiliste protsessidega, mille raames oleks olnud riigi teised võimuharud rahvusvahelisel tasandil esindatud ja neil oleks olnud nende heakskiitmisel tegelik sõnaõigus, võtta (märkimisväärse) reservatsiooniga. Kohtunike sõltumatuse ja kohtunike vastutuse tasakaal kujuneb tõenäoliselt sageli valulikes ja pikkades kahe- või mitmepoolsetes aruteludes võimude lahususe kontekstis, kus ühe võimuharu mõnikord ühepoolseid ideid kontrollivad ja tasakaalustavad teised.

100. Kokkuvõttes ei ole minu hinnangul liidu õiguse kohtute sõltumatuse põhimõttega iseenesest vastuolus võimalus, et juhul, kui õigusemõistmise käigus tekitatud kahju puhul kaasneb riigi vastutus, taotleb riik makstud summad pahausksuse või raske hooletuse korral asjasse puutuvalt kohtunikult tagasi. Lisaks sellele, pidades silmas liikmesriikides kasutusel olevate mudelite eripalgelisust, ei ole lihtsalt võimalik väita, et liidu õiguse kohtunike sõltumatuse põhimõttega kaasneb spetsiifiline vastutuse režiim, mis on näiteks seotud varasema juba täideviidud süüdimõistva kohtuotsuse või distsiplinaarkaristusega või isegi näeb ette, et kohtuniku mis tahes vastutus saab tekkida üksnes nende menetluste karistuse vormina.

101. Oluline on valitud raamistiku kvaliteet ja selles sisalduvad tagatised. Mudelist olenemata peavad selle mudeli eeskirjad, näiteks need, mis puudutavad kohtunike tsiviilvastutust, mistõttu riigil on võimalik kannatada saanud isikutele hüvitatud kahju tagasi nõuda, tagama, et kohtunikud on kaitstud surve eest, mis võib kahjustada kohtunike otsustusvabadust ja mõjutada nende otsuseid. Eespool toodud põhjustel ja mis tahes tegelikele kuritarvitustele viitava riigisisese rakenduspraktika puudumisel keskendun järgnevas osas üksnes *plaani abstraktsele kontrollile* koos kohtunike vastutust reguleerivate õigusnormide võimalike koosmõjudega teiste õigusnormidega, mis 2018. aastal õigusemõistmise seaduste reformi valdkonnas hiljuti vastu võeti. ⁶²

2) Vaidlustatud tahud

102. Nagu juba käesoleva kohtuasja küsimuste vastuvõetavuse analüüsimisel nimetatud, on eelotsusetaotlus sõnaahter osas, mis puudutab põhjuste selgitamist, mis ajendasid eelotsusetaotluse esitanud kohut oma küsimusi esitama. Kuigi põhikohtuasi puudutab riigivastutust seoses väidetava ebaseadusliku vabaduse võtmisega, ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus kuidagi selgitanud, millises suhtes on omavahel seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõikes 3 toodud kohtuvea üldine määratlus ja kriminaalmenetluse seadustiku artiklites 539 ja 541 ette nähtud sätted, mis on seotud riigivastutusega kriminaalmenetluses.

⁶¹ Vt Veneetsia komisjoni arvamus nr 924/2018, punkt 113, milles viidatakse dokumendile CDL-AD (2016)015, *Amicus Curiae* seisukoht konstitutsioonikohtule seoses riigi regressiõigusega kohtunike vastu, punktid 77–80. Vt ka Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitus liikmesriikidele CM/Rec(2010)12 kohtunike kohta: sõltumatus, tõhusus ja vastutus, mis võeti vastu 17. novembril 2010 ministrite asetäitjate 1098. kohtumisel, punktid 66 ja 67 „õigusnormide tõlgendamine, faktiliste asjaolude ja tõendite hindamine kohtunike poolt, et kohtuasju lahendada, ei peaks tooma kaasa tsiviil- või distsiplinaarvastutust, välja arvatud pahatahtlikkuse ja raske hooletuse korral [...] Üksnes riik võib taotleda kohtuniku tsiviilvastutuse tuvastamist kohtumenetluse kaudu, juhul, kui ta on pidanud maksuma hüvitist“.

⁶² Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 53–60 ja 66–74.

103. See asjaolu on mõjutanud minu ettepanekut tunnistada seitsmes küsimus vastuvõetamatuks. See puutub asjasse ka neljandale kuni kuuendale küsimusele antava vastuse kontekstis. Seetõttu tugineb minu järgnev analüüs eeldusele, et seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõige 3 on põhikohtuasjas tõepoolest asjakohane.

104. Selleks, et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus, tuleb analüüsida kolme küsimuste kogumit, mis ilmnesid nii poolte seisukohtadest kui ka kohtuistungil: kas kohtunike tsiviilvastutust kaasa toov subjektiivne külg võib olla õiguspäraselt seotud pahausksuse või raske hooletuse juhtumitega (i); kas menetlus seoses otsusega esitada regressihagi on seotud vajalike tagatistega (ii) ja kas see menetlus, arvestades kitsukest seost menetlusega, milles otsustatakse riigivastutus kohtuvea eest, austab asjasse puutuva kohtuniku kaitseõigust (iii).

i) Pahausksus või raske hooletus

105. Seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõikes 7 on ette nähtud, et riigi regressihagi kohtuvea põhjustanud kohtuniku vastu on piiratud pahausksuse või raske hooletuse juhtudega. Need mõisted on määratletud seaduse nr 303/2004 artiklis 99¹, mis asub selle seaduse kohtunike ja prokuröride distsiplinaarvastutust käsitlevas jaotises. Selleks, et riigivastutuse alusel saaks hüvitist maksta, peab minu hinnangul olema olema kohtuviga, mille puhul on täidetud kõik kas seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõike 3 punktis a või punktis b nimetatud kriteeriumid. Pärast seda peab selleks, et regressihagi esitamine kohtuniku vastu oleks teises etapis edukas, lisaks neile tingimustele konkreetse kohtuniku puhul olema kindlaks tehtud ka subjektiivne külg kas pahausksuse või raske hooletuse kujul.

106. Kui see tõepoolest nii on, siis kaldun selles osas nõustuma komisjoni ja Rumeenia valitsuse seisukohtadega. Asjaolu, et regressihagi on pahausksuse või raske hooletuse juhtudel võimalik, ei ole iseenesest taas probleemne. Need mõisted on seadusega määratletud viisil, mis ei näi minevat lahku nende mõistete üldiselt kehtestatud määratlustest. Määruse nr 303/2004 artikli 99¹ lõike 1 kohaselt tuvastatakse pahausksus, kui kohtunik „rikub teadlikult materiaal- või menetlusõiguse norme ja kavatseb teist isikut kahjustada või mõõnab, et rikkumisega kaasneb teisele isikule kahju“. Artikli 99¹ lõike 2 kohaselt on tegemist raske hooletusega, kui kohtunik „jätab hooletult arvesse võtmata materiaal- või menetlusõiguse normid viisil, mis on tõsine, ümberlukkamatu ja andestamatu“. Lisaks sellele selgub, et kohtuniku selle ametiülesande täitmine pahauskselt või raske hooletusega võib sõltumata võimalikust kriminaalvastutusest ja isegi juhul, kui tegu ei vasta kuriteo koosseisule, kujutada endast distsiplinaarsüütegu selle seaduse artikli 99 punkti t tähenduses.

107. Euroopa Kohtule ei ole esitatud ühtegi väidet, mis selgitaks, mis selle määratlusega täpselt valesti on, ka ei ole näidatud, et nende mõistete tõlgendamine kohtupraktikas seaks kahtluse alla nende praktilise kohaldamise või viitaks kuritarvitamisele. Taas kord, kui mitte lähtuda väitest, et „kohtu tõeline sõltumatus“ nõuab täielikku funktsionaalset puutumatumust, siis on vastutuse tunnistamine pahauskselt või raske hooletusega tekitatud kahju eest kooskõlas sellega, mis näib olevat üldine standard, mida on rõhutanud ka Veneetsia komisjon.⁶³

108. Ka ei näe ma, miks peaks liidu kohtute sõltumatus põhimõttest tulenevad nõuded sellisest tasakaalust eemalduma. Kui kohtunikud on tõhusalt kaitstud otsese vastutuse hagide eest, sest riigivastutuse tuvastamine on ainus võimalik viis, mille abil saavad isikud nõuda kahju hüvitamist, siis viib ahtam riigi regressi võimalus veelgi äärmuslikumatel juhtudel, kus

⁶³ Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 98.

kohtunik⁶⁴ on võimu kuritarvitanud või tegutsenud raske hooletusega, selleni, et kohtuniku ametiülesannete täitmisel kehtib hoolsusstandard, mille puhul üksnes tõsised rikkumised toovad endaga kaasa kohtuniku tsiviilvastutuse.

109. Kokkuvõttes aga ei näi käesolevas asjas vaidlusküsimuseks olevat mitte niivõrd kohtunike tsiviilvastutuse tekkimise sisulised tingimused, vaid pigem menetlus, mis võimaldab hagejana tegutseval rahandusministeeriumil esitada teises etapis hagi. Just selle juurde ma nüüd asungi.

ii) *Rahandusministeerium kui hageja?*

110. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on märkinud, et teises etapis, kus tehakse kindlaks, kas kohtunik on vea teinud pahauskselt või raske hooletusega, on seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõikega 3 ette nähtud eeskirjad ilmselgelt meelevaldsed, sest kohtuniku vastutuse küsimus on jäetud üksnes riigi määratleda.

111. Madalmaade valitsus väitis kohtuistungil, et kohtunike tsiviilvastutuse uus süsteem on probleemne, kui regressihagi esitamisel on otsustamisõigus ja määrav roll täitevvõimul. Nimetatud valitsus märgib ka, et seda süsteemi tuleb analüüsida, lähtudes üldisest hinnangust Rumeenia kohtusüsteemi reformidele.

112. Komisjon väidab omalt poolt, et isegi kui kohtunike vastutus pahausksuse või raske hooletuse korral ei ole iseenesest probleemne, on sellegipoolest vajalik, et oleks olemas teatud menetluslikud tagatised. Tema hinnangul on asjaolu, et regressihagi analüüsib sõltumatu kohus, juba iseenesest tagatis. Samuti on vajalik, et sätted, millega kehtestatakse regressihagi tingimused, sisaldavad konkreetseid tagatisi. Komisjoni väitel on selles suhtes olemas mitu võimalust. Regressihagi esitamine peaks olema piiratud juhtumitega, mille puhul on kohtuniku kriminaal- või distsiplinaarvastutus jõustunud kohtuotsusega juba tuvastatud. Teiseks võimalikuks tagatiseks võiks olla see, et regressihagi saab esitada sõltumatu kohtustruktuur, nagu kohtunike ülemkogu. Komisjon väidab, et käesolevas asjas käsitlusel olevad sätted selliseid tagatisi ei sisalda, sest rahandusministeerium saab regressihagi esitada omal äranägemisel ja kohtuinspektsiooni arvamus on üksnes nõuandev. Selles osas on komisjoni seisukoht kooskõlas mõnede GRECO ja Veneetsia komisjoni tähelepanekutega.⁶⁵

113. Neist tähelepanekutest ilmneb, et kohtunike tsiviilvastutust reguleerivate uute õigusnormidega seotud peamised murekohad puudutavad seda, et protsessis, mille tulemuseks on riigi otsus esitada regressihagi, osalevad kaks organit: rahandusministeerium ja kohtuinspektsioon.

114. Seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõike 7 kohaselt *esitab* rahandusminister kahe kuu jooksul alates riigivastutuse küsimuse lahendanud jõustunud kohtuotsuse teatavaks tegemisest küsimuse kohtuinspektsioonile. See organ võib seaduse nr 317/2004 artiklis 74¹ ette nähtud menetluse kohaselt teha kindlaks, kas kohtunik on kohtuvea teinud pahauskselt või raske hooletuse tõttu. Kuue kuu jooksul alates selle aruande avaldamisest *esitab* riik seaduse nr 303/2004 artikli 96

⁶⁴ Tasub märkida, et seaduse nr 303/2004 artikli 99¹ lõige 1 nõuab kahekordset subjektiivset tahet (*mens rea*): kohtunik mitte üksnes ei riku *teadlikult* kohaldatavaid õigusnorme (tahe seoses õigusvastasusega), vaid *tekitab* isikule kahju või *möönab* selle tekkimist (tahtlus kujul *dolus directus* või *indirectus*) seoses konkreetse tekitatava õigusvastase tagajärgega. Esmapilgul näib see olevat ametiseisundi kuritarvitamise kuriteo standard.

⁶⁵ Vt käesoleva ettepaneku punktid 62–64.

lõike 8 kohaselt rahandusministeeriumi kaudu *regressihagi*, kui ta leiab kohtuinspektsiooni eespool nimetatud nõuandva aruande ja „omaenese hinnangu“ põhjal, et kohtunik on teinud pahaukselt või raske hooletuse tõttu kohtuvea.

115. Minu arvates tuleb kõigepealt rõhutada üht aspekti: kui ma mõistan riigisiseseid eeskirju õigesti, siis on rahandusministeeriumi roll piiratud otsustamisega, kas esitada regressihagi ja alustada sellega teist etappi. Seega on nimetatud ministeerium praktilistel kaalutlustel üksnes potentsiaalne hageja menetluses, mis peaks toimuma sõltumatus kohtus. Lisaks sellele saab ministeerium tegutseda alles siis, kui teises sõltumatus kohtus toimunud teise menetluse tulemusel on tehtud jõustunud kohtuotsus, milles kinnitatakse, et kohtuviga on tõepoolest olemas ja on tekkinud riigivastutus.

116. Seega praktiliselt näib rahandusministeeriumi kaalutusõigus sisuliselt olevat „paigutatud“ kahe sõltumatu tsiviilkohtuinstantsi vahele. Sellises kontekstis on mul taas mõnevõrra keeruline hoobilt tabada, mis täpselt peaks olema olemuslikult õigusvastane lahenduse puhul, millega nähakse ette, et riigikassal, millest ühe tsiviilkohtu sõltumatu analüüsi järel on kahju saanud isikule tehtud väljamakse, on õigus pöörduda hagejana regressi korras kohtusse kohtuniku vastu, kes võib olla selle kahju põhjutanud pahaukselt või raske hooletuse tõttu.⁶⁶ Enamgi veel, ministeerium ise ei saa teha otsust tsiviilvastutuse küsimuses – ta otsustab vaid seda, kas pöörduda teise (sõltumatusse) kohtusse.

117. Milliseid täiendavaid tagatise peaks sellises süsteemis veel olema avaliku võimu potentsiaalsete kuritarvituste eest kohtunike survekamise kaudu? Väide, et peavad olema täiendavad tagatised, viitab kõigepealt sellele, et selles liikmesriigis ei ole kaks ringi sõltumatuid kohtuid koos kõigi kättesaadavate õiguskaitsevahenditega⁶⁷ piisavad, et struktuurilisi kuritarvitusi ära hoida. Kui aga see on tegelikult väide, millest lähtutakse, siis millist kohtute sõltumatust saab sellises süsteemis kaitsta? Kahe kohtumenetluse ringi puhul on olemas kuritarvituste oht, aga kui lisada kolmas, sedakorda võibolla distsiplinaarmenetluse kujul, kas siis on kõik hästi? Lisaks sellele, kui mõelda struktuuriliselt sellele, et riigivastutuse menetluse esimest ringi võidakse mõjutada selleks, et seejärel survekamada konkreetset kohtunikku, otsustades valikuliselt, kas esitada regressihagi, siis lähtub ka see mõnevõrra kummalisest oletusest, et on olemas *kamikaze*-liikmesriik, mis on valmis mõjutama oma kohtuid enda kahjuks, sundides neid sisuliselt mõistma välja isiklikku kahju, et seejärel survekamada teises etapis konkreetseid kohtunikke.

118. Olgu kuidas on, taas kord ei näe ma, kuidas liidu õiguskorras, mis austab oma liikmesriikide menetlusautonoomiat ja institutsioonilist mitmekesisust, võiks liikmesriigi süsteem, milles kohtuniku potentsiaalset tsiviilvastutust on võimalik kindlaks teha üksnes pärast kaht eraldiseisvat kohtumenetluse ringi (sõltumatutes) tsiviilkohtutes, mida on võimalik riigisisese süsteemi kohaselt vaidlustada ja mille suhtes on võimalik kasutada õiguskaitsevahendeid, olla liidu õiguse kohtute sõltumatuse põhimõttega olemuslikult kokkusobimatu.

119. Loomulikult on mõeldav ka teistsugune institutsiooniline või menetluslik korraldus. Kohtuniku igasuguse vastutuse, olgu see siis tsiviil- või distsiplinaarvastutus, võib muuta sõltuvaks üksnes kohtuvõimu distsiplinaarmenetlusi lahendava organi jõustunud otsusest. See võib mõnel juhul olla tõepoolest loogilisem ja soovituslikum institutsiooniline lähenemine, mis

⁶⁶ Nagu on märkinud ka Veneetsia komisjon, et kuivõrd nimetatud ministeerium vastutab riigikassa eest, siis ei saa sugugi välistada, et ta saab sellises menetluses olla riigi esindaja. Vt käesoleva ettepaneku punkt 62.

⁶⁷ Teises etapis, kostja elukohajärgne apellatsioonikohus, milles tehtud otsus on võimalik edasi kaevata Înalta Curte de Casație și Justițiele (Rumeenia kassatsioonikohus), vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 10.

tagab sidususe distsiplinaar- ja tsiviilvastutuse menetluste vahel.⁶⁸ Need tähelepanekud, mis räägivad väidetavalt parema institutsioonilise ülesehituse kasuks, ei tähenda automaatselt seda, et teistsuguse institutsioonilise ülesehitusega kaasneb kohtute sõltumatuse põhimõtte nõuete rikkumine.⁶⁹ Kui lähtuda liidu kohtute sõltumatuse põhimõtte nõuetest, siis ei ole oluline mitte niivõrd lõpliku otsuse teinud kohtu kuulumine distsiplinaar-, tsiviil- või kriminaalharusse, vaid selle sõltumatus.

120. Kui aga keskenduda ühele konkreetsele tahule rahandusministeeriumi rollis, kui ta otsustab regressihagi esitamise üle, siis näib, et on mõningane ebaselgus selles osas, millised need eeskirjad täpselt on. Mõistan, et osalt on see tingitud asjaolust, et selle kohta puudub kohaldamispraktika. Rumeenia valitsus on kõigepealt väitnud, et selle hagi esitamine *ei ole automaatne*. Kohtuistungil aga selgitas see valitsus, et regressihagi esitamise *tingimuseks* on kohtuinspeksiooni aruanne, milles on kindlaks tehtud, et kohtuviga on tehtud pahauskselt või raske hooletuse tõttu.

121. Nii näib, et selle asemel, et panna rahandusministeeriumile kohustus esitada hagi, on seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõikes 7 kehtestatud süstemaatiline menetlus, mille rahandusministeerium *peab* käivitama, saates asja kohtuinspeksioonile igal korral, kui riigi vastu kohtuvea tõttu esitatud nõue osutub edukaks. See tähendab seda, et riigivastutusega kaasneb automaatselt kohtuniku pahausksuse või raske hooletuse olemasolu uurimine, mis talletub aruandes.

122. See, kui otsuse riigivastutuse või pahausksuse või raske hooletuse korral kohtuniku hilisema potentsiaalse tsiviilvastutuse kohta saab teha üksnes sõltumatu kohus, on minu arvates küllaldane tagatis. Võttes aga arvesse riigi seadusandja kavatsust allutada hageja otsustusõigus enne teist etappi täiendavatele tagatistele, on see, et osaleb kohtuinspeksioon kui kohtunike ülemkogu sõltumatu organ, mis vastutab distsiplinaarjuhtumite uurimise eest kohtuvõimu sees, kohane element, et süsteemi tagatise suurendada. Selle suhtes kehtib aga kaks tingimust: esiteks peab kohtuinspeksioon ise olema sõltumatu. Teiseks peab tema koostatav aruanne, juhul kui selles jõutakse negatiivse järelduseni, olema rahandusministeeriumile siduv.

123. Seoses esimese tingimusega, nagu on rõhutatud minu ettepanekus kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt, on olenemata asjaolust, et kohtuinspeksioon ei lahenda distsiplinaarasju, üsna selge, et juba tema uurimispädevus võib distsiplinaarmenetluses lõplikku otsust tegeva organi pakutavatest tagatistest sõltumata avaldada mõningast survet isikutele, kes peavad vaidluses otsuse tegema.⁷⁰ Seetõttu on sellises süsteemis nagu on käsitlel praeguses asjas minu hinnangul kohustuslik, et organ, kes vastutab eksperdiarvamuse andmise eest seoses pahausksuse või raske hooletusega, on ise mõistlikul määral erapooletu. Eelotsusetaotluses aga ei sisaldu ja ka pooled ei ole esitanud Euroopa Kohtule väiteid, mis seaks kohtuinspeksiooni sellise erapooletuse kahtluse alla.⁷¹

⁶⁸ Sidususe ja koordineerituse, kuid mitte tingimata suuremad struktuurilise sõltumatuse tagatised. Kui on oht, et poliitilise spektri teatud osad või isegi kohtuvõimu teatud osad võivad teatud menetlusi kuritarvitada, siis on kohtu otsustamisväime andmine ühe keskse asutuse kätte institutsioonilise ülesehituse seisukohalt väga halb mõte. Sarnaselt sellega, mida ma AFJR ettepaneku punktis 307 juba välja pakkusin, oleks kellelgi, kelle kavatsused ei ole head, struktuurilise sõltumatuse seisukohalt lihtsam kontrollida üht või mõnda distsiplinaarkolleegiumi kui 15 apellatsioonikohtu, mis asuvad üle kogu maa.

⁶⁹ Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 68–70.

⁷⁰ Vt AFJR ettepaneku punktid 267–269.

⁷¹ Mõistagi väljendas minu poolt AFJR ettepaneku punktides 274–278 välja pakutud ettepanek kahtlusi kohtusüsteemi peainspektori *ad interim* nimetamise suhtes erakorralise määruse nr 77/2018 alusel (vt). Seda ei saa aga tõlgendada nii, nagu oleks väidetud, et institutsioon ise ei ole erapooletu. Lisaks sellele ei saa väidet, et üks või teine kohtusüsteemi struktuuriline element on liidu õigusega kokkusobimatu, kuidagi tõlgendada nõnda, et seetõttu on „rikutud“ kõik, mis selle institutsiooni ja elemendiga seotud on. Selle mõttekäigu alusel saaks varem või hiljem kogu kohtusüsteemi tunnustada „seose kaudu“ liidu õigusega kokkusobimatuks.

124. Mis puudutab teist tingimust, siis kuigi Euroopa Kohus palus kohtuistungil sõnaselgelt mõningaid täpsustusi, siis jääb ebaselgeks, kas rahandusministeerium saab hagi esitada isegi siis, kui kohtuinspektsiooni aruandes on järeldatud, et pahausksust või rasket hooletust *ei ole olnud*. Rumeenia valitsus selgitas kohtuistungil, et isegi kui see ei tulene selle sätte tekstist, siis kohtuinspektsiooni aruande järeldus pahausksuse või raske hooletuse olemasolu kohta on eeltingimus, et rahandusministeerium saaks regressihagi esitada.

125. Kui see tõesti nii on, mille peab lõpuks kindlaks tegema liikmesriigi kohus, siis ei oleks süsteemis ette nähtud mitte üksnes vajalikud tagatised (et igasugune kohtuniku isikliku vastutuse tuvastamine allub võrdlemisi kitsastele tingimustele ja selle saab kindlaks teha üksnes sõltumatu kohus), vaid sisaldaks lisaks sellele, mis on enesestmõistetavalt vältimatult vajalik, isegi tagatise (näiteks, et ministeerium kui teise etapi hageja peab sellisesse sõltumatusse kohtusse regressihagi esitamisel arvestama konkreetsete tingimustega).

iii) Kaitseõigused

126. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on eelotsusetaotluses väitnud, et kohtunikul ei ole võimalust oma kaitseõigusi täiel määral teostada. Esiteks leiab liikmesriigi kohus, et esimeses etapis, mis puudutab üksnes kahju saanud isikut kui kaebajat ja riiki kui vastustajat, jäetakse menetlusest kõrvale kohtunik, kes on tegelikult asjaga seotud. See võib õhnestada *audi alteram partem*-põhimõtet ja kohtuniku kaitseõigusi järgmises menetluses, milles riik võib sellelt kohtunikult otse hüvitist nõuda, kui õiguslik küsimus, mis puudutab kohtuvea olemasolu, on esimeses etapis lahendatud.

127. Komisjon väitis kohtuistungil, et kohtuvea tuvastamine ei saa tuua kaasa kohtuniku vastutust, kui kohtunikul ei ole võimalik esitada oma seisukohti menetluses, mille tulemusel see viga kindlaks tehakse. Kohtunik tuleks ära kuulata ka menetluses, mille eesmärk on tuvastada riigi vastutus kohtuvea eest.

128. Rumeenia valitsus selgitas kohtuistungil, et kostjaks olev kohtunik saab tema vastutust puudutavas menetluses vaidlustada kõiki väiteid, mis puudutavad kohtuvea olemasolu riigivastutust puudutavas kohtuotsuses. Lisaks sellele on sellel kohtunikul võimalik riigi vastu toimivas menetluses ka menetlusse astuda.

129. Kardan, et selle konkreetse küsimuse suhtes on Euroopa Kohtul mõnevõrra vähe teavet. Ei ole selge, kas kohtul, kes teeb esimeses etapis otsuse kohtuvea suhtes, on kohustus menetlusse astumise taotlus rahuldada. On ebaselge, milline on kohtuniku menetluslik staatus neis menetlustes. Lõpuks, tulenevalt asjaolust, et liikmesriigi kohtuasi on praegu esimeses ja mitte teises etapis, puudub selgus selle kohta, kuidas võetakse teises etapis arvesse ükskõik millist esimeses etapis tsiviilkohtu esitatud lõplikku seisukohta seoses kohtuvea olemasoluga. Lõppude lõpuks näib kohtuvea sisuline määratlus olevat mõlema etapi puhul sama, teises etapis lisandub pahausksuse või raske hooletuse subjektiivne element, kuid seda seoses sama kohtuveaga.

130. Igal juhul peab kohtunik, kes seisab teises etapis silmitsi tsiviilvastutuse hagiga, minu hinnangul saama vaidlustada *kõiki* selle kohtuasjaga seotud *tahkusid*: kõiki määratluslikke tahke, mida võidakse kasutada tema väidetavalt tehtud kohtuvea tuvastamiseks seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõike 3 alusel, nagu ka tema tahtlust (või selle puudumist) seoses selle veaga seaduse nr 303/2004 artikli 99¹ alusel. Kuidas sellist täielikku kaitseõigust tuleks täpsemalt teostada kahest menetlusest koosnevas struktuuris, on tõepoolest riigisisese õiguse küsimus. Selge on üksnes tagajärg, mis *ei tohi tekkida*, nimelt, et teises etapis on kohtunik, ilma et ta oleks mingil

tähenduslikul viisil esimeses etapis osalenud, silmitsi järelدusega kohtuvea olemasolu kohta, mis on esimeses etapis juba ära otsustatud, mis sisuliselt mõjutab juba ette tema isikliku vastutuse küsimust.

131. Liikmesriigi kohus peab otsustama, kas riigisisised menetlusnormid, mis on kohaldatavad riigi esitatud regressihagi kontekstis, tagavad asjasse puutuvale kohtunikule täieliku kaitseõiguse. Kui see nii ei ole, siis peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tõlgendama riigisiseseid menetlusnorme kooskõlas harta artiklist 47 tulenevate kaitseõiguste nõuetega, et anda kohtunikule võimalus esitada oma täielikud seisukohad seoses kõigi etteheidetavate teguritega kas kahju kannatanud poole ja riigi vahel toimivas menetluses või kindlasti hiljemalt riigi ja asjasse puutuva kohtuniku vahelises menetluses.

c) Ettepanek ja reservatsioon

132. Minu hinnangul ei ole harta artikli 47 teise lõiguga ja ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga vastuolus ei sellised liikmesriigi õigusnormid riigivastutuse kohta kohtuvea korral, nagu seaduse nr 303/2004 artikli 96 lõige 3, ega riigi võimalus esitada hiljem tsiviilvastutuse korras regressihagi asjasse puutuva kohtuniku vastu, kui tegemist on selle kohtuniku pahauskuse või raske hooletusega, kui nendes menetlustes on piisavad tagatised, millega tagatakse, et kohtunikele ei avaldata ei otsest ega kaudset survet, mis võib mõjutada nende otsuseid. Liikmesriigi kohus peab kõikidest tema menetluses olevatest asjakohastest teguritest lähtudes hindama, kas need tingimused on seaduse nr 303/2004 artiklis 96, teistes asjasse puutuvates liikmesriigi õigusnormides ja rakenduspraktikas täidetud.

133. Käesoleva kohtuasja ja Euroopa Kohtule käesolevas menetluses esitatud teabe kontekstis teeks mis tahes muu järelدus minu hinnangul ohtliku sammu kas selles suunas, et väita, nagu peaks liikmesriigi kohtunikud olema liidu õigusest tulenevalt täielikult funktsionaalselt puutumatud, või selles suunas, et Euroopa Kohus hakkaks sisuliselt liikmesriigi institutsioone ja menetlusi ümber kujundama, võttes teatud pädevused ühelt institutsioonilt (tsiviilkohtud) ja andes need tegelikult teisele (potentsiaalsed distsiplinaarkolleegiumid või muud organid kohtunike ülemkogu raames), ilma et tal oleks selleks muud konkreetset põhjust peale eelarvamusliku nägemuse kohtunike vastutuse teatud struktuuri kohta. Mõistagi ei oleks see vastuolus mitte üksnes liikmesriigi institutsioonilise ja menetlusautonoomia põhimõttega, vaid muudaks liidu õigusega kokkusobimatuks ka mitu muud riigisisest lahendust, mis liikmesriikides eksisteerivad.

134. Nagu tuli välja minu ettepanekus kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt⁷², aga ka Euroopa Kohtu hiljutistes kohtuotsustes, mis puudutavad Poola kohtusüsteemi sõltumatust⁷³, on kohtukorraldust ja võimude lahusust puudutavate normide analüüsimine lähedalt seotud laiemaga õigusliku ja faktilise kontekstiga. Välja arvatud juhul, kui tuleb analüüsida institutsioonilise plaani abstraktset kokkusobivust liidu õigusega, ei saa nende normide analüüsimist lahutada faktilistest asjaoludest ja nende praktilise kasutamise näidetest. Selles tähenduses ei ole riigisisised õigusnormid, mis on kehtestatud kohtunike vastutuse suurendamiseks, näigu nad „paberil“ nii täiuslikud kui võimalik, praktikas sisemise või välise surve eest kindlasti kaitstud.

⁷² AFJR ettepaneku punktid 242–244, samuti käesoleva ettepaneku punktid 73 ja 74.

⁷³ 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).

135. Nagu aga käesolevas ettepanekus on korduvalt rõhutatud, ei ole käesolevas asjas ilmnenud midagi, mis tõendaks, kuidas täpselt käesolevas kohtuasjas asjasse puutuvad reeglid võiksid koos teiste eeskirjadega tuua kaasa väärkasutamise või kuidas neid tegelikult praktikas väärkasutatakse.

136. Järeldus, milleni ma eespool jõudsin, on seetõttu kehtiv Euroopa Kohtule esitatud abstraktses kontekstis, milles pooled on sõnaselgelt tunnistanud, et puudub praktika või viide sellele, et uut süsteemi praktikas kohtunikele surve avaldamise meetodina (väär)kasutatakse. Selle järeldusega ei ole loomulikult vastuolus teistsugune järeldus, milleni jõuab liikmesriigi kohus või ka Euroopa Kohus ning mis lähtub edasistest arengutest seoses just analüüsitud süsteemi praktilise kasutamisega.

V. Ettepanek

137. Eeltoodust tulenevalt leian, et Euroopa Kohus peaks eelotsuse küsimustele vastama järgmiselt: Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 teise lõiguga ja ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga ei ole vastuolus ei sellised liikmesriigi õigusnormid riigivastutuse kohta kohtuvea korral nagu seaduse nr 303/2004 kohtunike ja prokuröride staatuse kohta (Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor) artikli 96 lõige 3 ega riigi võimalus esitada hiljem tsiviilvastutuse korras regressihagi asjasse puutuva kohtuniku vastu, kui tegemist on selle kohtuniku pahausksuse või raske hooletusega, eeldusel et nendes menetlustes on piisavad tagatised, millega tagatakse, et kohtunikele ei avaldata ei otsest ega kaudset survet, mis võib mõjutada nende otsuseid. Liikmesriigi kohus peab kõikidest tema menetluses olevatest asjakohastest teguritest lähtudes hindama, kas need tingimused on seaduse nr 303/2004 artiklis 96, teistes asjasse puutuvates liikmesriigi õigusnormides ja rakenduspraktikas täidetud.