



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

GERARD HOGAN

17 päivänä joulukuuta 2020<sup>1</sup>

**Asia C-896/19**

**Repubblika**

**vastaan**

**Il-Prim Ministru,**

**muuna osapuolena**

**WY**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (perustuslakituomioistuimena toimivan siviilituomioistuimen ensimmäinen jaosto, Malta))

Ennakkoratkaisupyyntö – SEU 2 artikla – Unionin arvot – Oikeusvaltio – Tehokas oikeussuoja – SEU 19 artikla – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Tuomioistuinten riippumattomuus – Tuomareiden nimittämismenettely – Pääministerin valtuudet – Tuomarivalintalautakunnan osallistuminen menettelyyn202007904

## I Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyyntöissä tulee jälleen kerran esille tuomioistuinten riippumattomuuden luonteeseen liittyviä tärkeitä kysymyksiä. Ennakkoratkaisupyyntöissä esitetyt kysymykset etenkin edellyttävät, että unionin tuomioistuin tarkastelee sitä, missä määrin unionin oikeuteen sisältyvät takeet tuomioistuinten riippumattomuudesta vaikuttavat myös kansallisten tuomareiden nimitysjärjestelmään. Asetetaanko unionin oikeudessa etenkin rajoitteita sille, että täytäntöönpanovallan käyttäjä nimittää tuomareita?

2. Tämä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty Maltan tuomioistuimissa parhaillaan vireillä olevassa menettelyssä, jossa kanne on nostettu yleisen edun nimissä (actio popularis). Kyseisessä menettelyssä väitetään, että Maltan perustuslaissa säädetty tuomareiden nimittämismenettely ei ole muun muassa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan mukainen.

3. Tämä kanne antaa näin ollen unionin tuomioistuimelle uuden tilaisuuden tutkia viimeaikaista oikeuskäytäntöään, joka koskee näiden määräysten soveltamisalaa, ja etenkin tarkastella unionin oikeusjärjestyksessä oikeuslaitoksen riippumattomuudelle asetettuja vaatimuksia.

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: englanti.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

#### 1. EU-sopimus

4. SEU 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.”

5. SEU 19 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Euroopan unionin tuomioistuin käsittää unionin tuomioistuimen, unionin yleisen tuomioistuimen ja erityistuomioistuimia. Euroopan unionin tuomioistuin huolehtii siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia.

Jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.”

#### 2. Perusoikeuskirja

6. Perusoikeuskirjan VI osastoon, jonka otsikko on ”Lainkäyttö”, sisältyy 47 artikla, jonka otsikko on ”Oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen” ja jossa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. – –

– –”

### B Maltan oikeus

7. Vuonna 1964 annetun Maltan perustuslain (jäljempänä perustuslaki) VIII lukuun sisältyy oikeuslaitosta koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, jotka koskevat muun muassa tuomareiden nimittämismenettelyä. Kyseistä lukua uudistettiin vuonna 2016 esimerkiksi ottamalla käyttöön tuomarinvalintalautakunta. Vaikka tämän lautakunnan tehtävää ja tuomareiden nimittämismenettelyä muutettiin myöhemmin heinäkuussa 2020, pääasian oikeudenkäynnissä sovelletaan seuraavia säännöksiä.

8. Perustuslain 96 § koskee ylioikeuksien tuomareiden nimittämistä. Siinä säädetään seuraavaa:

- ”(1) Ylioikeuksien tuomarit nimittää tasavallan presidentti pääministerin esityksestä.
- (2) Ylioikeuden tuomariksi nimittämiseen vaadittava kelpoisuus on vain henkilöllä, joka on yhtäjaksoisesti vähintään 12 vuoden ajan tai yhteensä vähintään 12 vuoden pituisten ajanjaksojen ajan joko työskennellyt asianajajana Maltalla tai toiminut alioikeuden tuomarina Maltalla tai työskennellyt eri aikoina näissä molemmissa tehtävissä.
- (3) Jollei 4 momentissa toisin säädetä, ennen kuin pääministeri tekee 1 momentin mukaisesti esityksensä ylioikeuden tuomarin (muiden kuin päällikkötuomarin) nimittämisestä, tämän perustuslain 96 A §:llä perustettu tuomarivalintalautakunta laatii 96 A §:n 6 momentin c, d tai e kohdassa tarkoitetun arvion.
- (4) Jollei 3 momentissa toisin säädetä, pääministeri voi päättää olla noudattamatta 3 momentissa tarkoitetun arvioinnin tuloksia,

edellyttäen, että tämän toimivaltuuden käyttämisen jälkeen pääministeri tai oikeusministeri

- a) julkaisee viiden päivän kuluessa Maltan virallisessa lehdessä ilmoituksen päätöksestään käyttää tätä toimivaltuutta ja mainittuun päätökseen johtaneet syyt; ja
- b) antaa mainitusta päätöksestä edustajainhuoneelle ilmoituksen, jossa selitetään päätöksen perustana olevat syyt, viimeistään toisessa edustajainhuoneen istunnossa sen jälkeen, kun esitys tasavallan presidentille on tehty 1 momentin mukaisesti.

Tämän momentin ensimmäisessä kohdassa säädettyä edellytystä ei kuitenkaan sovelleta, kun kyse on nimittämisestä päällikkötuomarin virkaan.”

9. Perustuslain 96 A §:ssä kuvataan tuomarivalintalautakunnan tehtävää. Sen sanamuoto on seuraava:

”(1) Perustetaan tuomareiden virkanimityksistä käsittelevä tuomarivalintalautakunta, jäljempänä tässä pykälässä 'lautakunta', joka on tämän perustuslain 101 A §:llä perustetun oikeuslaitosneuvoston alainen lautakunta ja johon kuuluvat:

- a) päällikkötuomari;
- b) valtakunnansyyttäjä;
- c) valtiontalouden tarkastusviraston päällikkö;
- d) hallintotoiminnan lainmukaisuutta valvova viranomainen (oikeusasiamies); ja
- e) asianajajien ammattiyhteisön puheenjohtaja;

--

(2) Lautakunnan puheenjohtajana toimii päällikkötuomari tai hänen poissa ollessaan tuomari, joka toimii hänen sijaisenaan 3 momentin d kohdan mukaisesti.

- (3) a) Henkilöä ei voida nimittää lautakunnan jäseneksi eikä hän voi jatkaa tässä tehtävässä, jos hän on ministeri, valtiosihteeri, edustajainhuoneen tai aluevaltuuston jäsen taikka poliittisen puolueen toimihenkilö tai ehdokas.

--

- (4) Lautakunnan jäsenten on tehtävässään toimittava oman itsenäisen harkintansa mukaisesti, eikä heitä saa asettaa kenenkään muun henkilön tai minkään muun viranomaisen ohjaukseen tai valvontaan.

- (5) Lautakunnalla on sihteeri, jonka oikeusministeri nimittää.

- (6) Lautakunnan tehtävät ovat seuraavat:

- a) se vastaanottaa ja tutkii sellaisten henkilöiden hakemukset, jotka ovat ilmoittaneet kiinnostuksensa nimityksestä ylioikeuden tuomarin (päällikkötuomaria lukuun ottamatta) tai alioikeuden tuomarin tehtävään, lukuun ottamatta henkilöitä, joihin sovelletaan e kohtaa;
- b) se pitää pysyvää rekisteriä, johon kirjataan a kohdassa mainittujen henkilöiden hakemukset ja niihin liittyvät asiakirjat; rekisteri on salainen, ja siihen on pääsy vain lautakunnan jäsenillä, pääministerillä ja oikeusministerillä;
- c) se haastattelee ja arvioi hakijat edellä mainittuihin tehtäviin tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla ja pyytää tätä tarkoitusta varten viranomaisilta tarpeelliseksi katsomiaan tietoja;
- d) se antaa oikeusministerin välityksellä pääministerille lausuntonsa, jossa se esittää arvionsa hakijoiden kelpoisuudesta ja pätevyydestä tulla nimitetyksi edellä mainittuihin tehtäviin;
- e) se antaa pääministerin pyynnöstä lausuntonsa sellaisten henkilöiden kelpoisuudesta ja pätevyydestä tulla nimitetyksi tuomarin tehtävään, jotka toimivat valtakunnansyyttäjän, valtiontalouden tarkastusviraston päällikön, oikeusasiamiehen tai alioikeuden tuomarin tehtävässä;
- f) se antaa oikeusministerin pyynnöstä lausunnon nimittämisestä mihin tahansa muuhun tuomarin tai tuomioistuinlaitoksen tehtävään.

Edellä d kohdassa tarkoitettu arviointi on suoritettava 60 päivän kuluessa siitä, kun lautakunta on vastaanottanut tehtävään ilmoittautumisen, ja e ja f kohdassa tarkoitettujen lausuntojen on annettava 30 päivän kuluessa esitetystä pyynnöstä tai muussa määräajassa, jonka oikeusministeri voi lautakunnan suostumuksella vahvistaa virallisessa lehdessä julkaistavalla määräyksellä.

- (7) Menettely lautakunnassa on luottamuksellinen ja tapahtuu suljetuin ovin, eikä lautakunnan jäsentä tai sihteerä voida kutsua todistamaan tuomioistuimessa tai muussa elimessä mistään, mikä koskee lautakunnan vastaanottamia asiakirjoja tai sen käsittelemiä asioita taikka sille toimitettuja tai sen toimittamia tietoja.

- (8) Lautakunta vahvistaa omat menettelysääntönsä, ja sen on julkaistava oikeusministerin suostumuksella perusteet, joiden mukaisesti se suorittaa arviointinsa.”

10. Perustuslain 97 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Jollei tässä pykälässä toisin säädetä, ylioikeuden tuomari eroaa virastaan täyttäessään 65 vuotta.

(2) Ylioikeuden tuomarin voi erottaa virastaan ainoastaan tasavallan presidentti edustajainhuoneen esityksestä, jonka edustajainhuone on hyväksynyt vähintään jäsentensä kahden kolmasosan enemmistöllä ja joka perustuu näyttöön siitä, ettei tuomari kykene hoitamaan virkaan liittyviä tehtäviä (fyysisen tai psyykkisen työkyvyttömyyden tai muun syyn vuoksi), tai näyttöön virkavirheestä.

(3) Parlamentti voi säätää lailla menettelystä, jota noudatetaan edellisen momentin mukaisesti esityksen tekemisessä, tutkinnan suorittamisessa ja näyttökysymyksessä asiassa, joka koskee ylioikeuksien tuomarin kykenemättömyyttä tehtäviensä hoitamaan tai virkavirhettä.”

11. Perustuslain 100 § koskee alioikeuksien tuomareiden nimittämistä. Siinä käyttöön otettava menettely on samankaltainen kuin ylioikeuksien tuomareihin sovellettava menettely:

”(1) Alioikeuksien tuomarit nimittää tasavallan presidentti pääministerin esityksestä.

(2) Alioikeuden tuomariksi nimittämiseen tai alioikeuden tuomarin tehtävän hoitamiseen vaadittava kelpoisuus on vain henkilöllä, joka on yhtäjaksoisesti vähintään seitsemän vuoden ajan tai yhteensä vähintään seitsemän vuoden pituisten ajanjaksojen ajan työskennellyt asianajajana Maltalla.

(3) Jollei tämän pykälän 4 momentissa toisin säädetä, alioikeuden tuomari eroaa virastaan täyttäessään 65 vuotta.

(4) Tämän perustuslain 97 §:n 2 ja 3 momenttia sovelletaan alioikeuksien tuomareihin.

(5) Jollei 6 momentissa toisin säädetä, ennen kuin pääministeri tekee 1 momentin mukaisesti esityksensä alioikeuden tuomarin nimittämisestä, tämän perustuslain 96 A §:llä perustettu tuomarinvalintalautakunta laatii 96 A §:n 6 momentin c, d tai e kohdassa tarkoitetun arvionsa.

(6) Jollei 5 momentissa toisin säädetä, pääministeri voi päättää olla noudattamatta 5 momentissa tarkoitetun arvioinnin tuloksi,

edellyttäen, että tämän toimivaltuuden käyttämisen jälkeen pääministeri tai oikeusministeri

a) julkaisee viiden päivän kuluessa Maltan virallisessa lehdessä ilmoituksen päätöksestään käyttää tätä toimivaltuutta ja mainittuun päätökseen johtaneet syyt; ja

b) antaa mainitusta päätöksestä edustajainhuoneelle ilmoituksen, jossa selitetään päätöksen perustana olevat syyt, viimeistään toisessa edustajainhuoneen istunnossa sen jälkeen, kun esitys tasavallan presidentille on tehty 1 momentin mukaisesti.”

12. Perustuslain 101 B § koskee tuomareiden kurinpitomenettelyä. Siinä säädetään seuraavaa:

”(1) Perustetaan ylioikeuksien ja alioikeuksien tuomareita koskevia asioita käsittelevä lautakunta (jäljempänä 'lautakunta'), joka on oikeuslaitosneuvoston alainen lautakunta, johon kuuluu kolme

tuomaria, jotka eivät ole oikeuslaitosneuvoston jäseniä ja jotka on valittu ylioikeuksien ja alioikeuksien tuomareista oikeuslaitosneuvoston vahvistamien säännösten mukaisesti, kuitenkin siten, että kurinpitomenettelyssä, joka kohdistuu alioikeuden tuomariin, kolmesta jäsenestä kaksi on alioikeuden tuomareita, ja kurinpitomenettelyssä, joka kohdistuu ylioikeuden tuomariin, kolmesta jäsenestä kaksi on ylioikeuden tuomareita.

--

(4) Lautakunta toteuttaa ali- ja ylioikeuksien tuomareita koskevia kurinpitomenettelyjä tässä pykälässä säädetyllä tavalla.

--

(15) Lautakunnan jäsenen on tehtävänsä hoitaessaan toimittava oman itsenäisen harkintansa mukaisesti, eikä häntä saa asettaa kenenkään muun henkilön tai minkään muun viranomaisen ohjaukseen tai valvontaan.

--”

### III Pääasian tosiseikat

13. Repubblika on yhdistys, jonka tarkoituksena on edistää oikeuden ja oikeusvaltioperiaatteen suojelua Maltassa. Se nosti 25.4.2019 ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa yleisen edun nimissä nostettavan kanteen (*actio popularis*), jossa se vaatii kyseistä tuomioistuinta toteamaan, että Malta ei ole noudattanut SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, sekä perustuslain 39 §:n ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan tämän menettelyn aloittamisajankohtana voimassa olleen (yli- ja alioikeuksien) tuomareiden nimitysjärjestelmän, sellaisena kuin siitä säädetään perustuslain 96, 96 A ja 100 §:ssä, vuoksi.

14. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa 30.10.2019 pidetyssä istunnossa kantaja selvensi riitauttavansa tässä menettelyssä kaikki tuomarinimitykset, jotka tulivat voimaan 25.4.2019, samoin kuin kaikki muut kyseisen ajankohdan jälkeen tehtävät nimitykset, ellei niitä tehdä Demokratiaa oikeusteitse -komission (jäljempänä Venetsian komissio) Maltaa koskevassa lausunnossa nro 940/2018 ”Constitutional arrangements and separation of Powers and the independence of the judiciary and law enforcement”<sup>2</sup> esitettyjen suositusten ja SEU 19 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan määräysten mukaisesti.

15. Prim Ministru (pääministeri) (jäljempänä vastaaja) puolestaan väittää, että Maltassa taataan oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Virkanimitykset, jotka tulivat voimaan 25.4.2019, tehtiin tarkasti perustuslain säännöksiä ja unionin oikeutta noudattaen. Vastaaja väittää, ettei näiden nimenomaisten nimitysten ja vuonna 1964 tapahtuneen perustuslain antamisen jälkeen tehtyjen tuomarinimitysten välillä ole mitään muuta eroa kuin se, että toisin kuin ennen vuotta 2016 tehdyissä nimityksissä, perustuslain 96 A §:llä perustettu tuomarinvalintalautakunta on arvioinut näiden hakijoiden soveltuvuutta.

<sup>2</sup> CDL-AD(2018)028.

16. Vastaja myös väittää, että tuomareiden nimitysjärjestelmä on SEU 19 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimusten mukainen, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut. Tämä järjestelmä kuvastaa tosiasiallisesti tapaa, jolla tuomarit nimitetään unionin tuomioistuimeen SEUT 253 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla ja jossa SEUT 255 artiklan mukaisesti perustetun komitean antama lausunto ei sido jäsenvaltioiden hallituksia, kun ne tekevät lopullisen päätöksen.

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sen arvioitavaksi saatettu pääasiallinen kysymys koskee perustuslain 96, 96 A ja 100 §:n mukaista pääministerin harkintavaltaa kaikkien tuomioistuinlaitoksen jäsenten nimittämisessä ja sitä, lisättiinkö tätä harkintavaltaa perustuslakiin vuonna 2016 tehdyillä muutoksilla. Vaikka unionin tuomioistuin tarkasteli useita käsiteltävässä asiassa esille tulevia kysymyksiä 24.6.2019 antamassaan tuomiossa komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531) (jäljempänä ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva tuomio), ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tätä kysymystä olisi käsiteltävä koko järjestelmän, oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin Maltassa mukaan luettuna, arvioinnin yhteydessä.

18. Unionin tuomioistuimelle ilmoitettiin 27.10.2020 pidetyssä istunnossa, että perustuslakiin oli tällä välin tehty heinäkuussa 2020 tiettyjä muutoksia, jotka perustuivat Venetsian komission lausunnossaan nro 940/2018 tuomareiden nimitysjärjestelmästä esittämiin suosituksiin. Nämä muutokset eivät kuitenkaan vaikuta ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan pääasian oikeudenkäynnin kohteeseen tai sen puoleen nyt käsiteltävään ennakkoratkaisupyyntöön.

#### **IV Ennakkoratkaisupyyntö ja menettely unionin tuomioistuimessa**

19. Tässä tilanteessa Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (perustuslakituomioistuimena toimivan siviilituomioistuimen ensimmäinen jaosto, Malta) päätti 25.11.2019 tekemällään päätöksellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 5.12.2019, lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Voidaanko SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklaa katsoa voitavan soveltaa – yhdessä tai erikseen tarkasteltuina – kun kyse on Maltan perustuslain 96, 96 A ja 100 §:n oikeudellisesta pätevydestä?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko pääministerin valtaoikeuksia tuomareiden virkanimityksissä Maltalla pidettävä SEU 19 artiklan ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklan mukaisina, kun lisäksi otetaan huomioon Maltan perustuslain 96 A §, joka tuli voimaan vuonna 2016?
- 3) Jos pääministerin valtaoikeudet ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, onko tämä otettava huomioon tulevien virkanimitysten osalta vai vaikuttaako tämä myös aikaisempiin virkanimityksiin?”

20. Kirjallisia huomautuksia esittivät Repubblika, Belgien, Maltan, Alankomaiden, Puolan ja Ruotsin hallitukset sekä Euroopan komissio. Samat osapuolet esittivät myös suullisia huomautuksia 27.10.2020 pidetyssä istunnossa.

## V Arviointi

### A Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

21. Puolan hallitus väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta kahdesta syystä.

22. Se väittää ensinnäkin, että vaikka Maltaan lainsäädännössä annettaisiin *actio popularis*-kanteen yhteydessä asianosaisille mahdollisuus tehdä aloite kansallisessa oikeusjärjestyksessä voimassa olevien sääntöjen abstraktista hierarkkisesta normikontrollista, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittäisi ennakkoratkaisukysymyksensä unionin tuomioistuimelle, jotta tämän antaman vastauksen mukaisesti se voisi päättää Maltaan oikeuden abstraktista yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa.

23. Puolan hallitus viittaa kuitenkin siihen, että päätös kansallisen oikeuden säännösten abstraktista yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa kuuluu SEUT 258 ja SEUT 259 artiklan nojalla unionin tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan ja että ainoastaan komissio tai toinen jäsenvaltio voi aloittaa tällaisen menettelyn. Ennakkoratkaisupyynnön ainoa tavoite on sitä vastoin unionin oikeuden tulkinta. Näin ollen, kun otetaan huomioon SEUT 258, SEUT 259 ja SEUT 267 artikla, kansallinen tuomioistuin ei voi arvioida kansallisen oikeuden abstraktia yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa ennakkoratkaisumenettelyssä unionin oikeudesta esitetyn tulkinnan perusteella, koska unionin tuomioistuin ei pitäisi itseään toimivaltaisena tutkimaan kansallisen oikeuden yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa ennakkoratkaisumenettelyssä.

24. Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyssä esittämää unionin oikeuden tulkintaa ei siten voida käyttää ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan kaltaisen riita-asian ratkaisemiseen, eikä sitä näin ollen voida pitää tarpeellisena pääasian ratkaisemisen kannalta SEUT 267 artiklassa tarkoitettulla tavalla. Puolan hallitus väittää erityisesti, että kyseisen määräyksen päinvastainen tulkinta merkitsisi SEUT 258 ja SEUT 259 artiklan kiertämistä ja näissä määräyksissä unionin tuomioistuimelle, komissiolle ja jäsenvaltioille annetun yksinomaisen toimivallan heikentämistä.

25. On tosiaankin niin, että unionin tuomioistuimen tehtävän osalta on tässä yhteydessä tehtävä ero sen mukaan, onko sen käsiteltäväksi saatettu ennakkoratkaisupyyntö vai jäsenyyssveloitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne. Kun unionin tuomioistuimen on jäsenyyssveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä tarkastettava, onko komission tai jonkin toisen jäsenvaltion riitauttava kansallinen toimenpide tai käytäntö yleisesti ja ilman, että on tarpeen, että kansallisissa tuomioistuimissa on pantu vireille sitä koskeva riita-asia, unionin oikeuden vastainen, unionin tuomioistuimen tehtävänä ennakkoratkaisumenettelyssä on sitä vastoin auttaa ennakkoratkaisua pyytäneitä tuomioistuinta ratkaisemaan siinä vireillä oleva konkreettinen oikeusriita. Tällaisessa menettelyssä mainitun oikeusriidan ja niiden unionin oikeuden säännösten ja määräysten, joiden tulkintaa pyydetään, välillä on siis oltava sellainen liittymä, että tämä tulkinta on objektiivisesti tarpeen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa annettavaa ratkaisua varten.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Ks. vastaavasti tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 47 ja 48 kohta).



26. Nyt käsiteltävässä asiassa on katsottava, että pääasialla on asiakysymyksen osalta liittymäkohta unionin oikeuteen ja etenkin SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan, jota ennakkoratkaisukysymykset koskevat, ja että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen sovellettava mainittua määräystä ratkaistakseen pääasian asiakysymyksen osalta.

27. Tältä osin, vaikka SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimella ei olekaan oikeutta lausua kansallisen oikeuden oikeussääntöjen yhteensopivuudesta unionin oikeuden oikeussääntöjen kanssa tai soveltaa unionin oikeuden oikeussääntöjä tiettyyn yksittäistapaukseen, unionin tuomioistuimen tehtävä on lausua perussopimusten ja unionin toimielinten toimien tulkinnasta. Tästä syystä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin voi kuitenkin kyseisessä artiklassa määrättyssä tuomioistuinten välisessä yhteistyössä esittää asiakirjoista ilmenevien seikkojen perusteella kansalliselle tuomioistuimelle sellaisia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka voivat olla kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllisiä sen arvioidessa unionin oikeuden tietyn säännöksen tai määräyksen vaikutuksia.<sup>4</sup>

28. Lisään vielä, että se, että pääasian oikeudenkäynnissä nostettu kanne on *actio popularis* -kanne – jossa kantajan ei tarvitse osoittaa omaa intressiä riita-asian ratkaisemiseen – ei estä unionin tuomioistuinta lausumasta ennakkoratkaisukysymyksistä. Riittää, että kansallisessa oikeudessa sallitaan kyseinen menettely ja että kysymykset ovat objektiivisesti tarpeellisia ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi sääntöjenmukaisesti saatetun asian ratkaisemiseksi.<sup>5</sup>

29. Näin ollen edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen katson, että kyseessä on ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa käsiteltävä todellinen riita-asia ja ettei ennakkoratkaisukysymysten merkityksellisyydestä ole epäselvyyttä, koska ne koskevat unionin oikeuden – tässä tapauksessa primaarioikeuden – oikeussääntöjen tulkintaa ja nämä kysymykset ovat juuri riidanalaisia pääasian oikeudenkäynnissä. Tästä seuraa näin ollen, että Puolan hallituksen esittämä ensimmäinen väite ei ole merkityksellinen.

30. Toiseksi Puolan hallituksen mukaan SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, jonka mukaan jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakekeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, ei muuta mitenkään annetun toimivallan periaatteen sisältöä tai unionin toimivallan laajuutta. Kyseinen määräys perustuu päinvastoin siihen oletukseen, että koska unionilla ei ole toimivaltaa tuomioistuinjärjestelmien organisaation osalta, jäsenvaltioiden tehtävä on nimetä tuomioistuimet ja säätää asianmukaisista mekanismeista sellaisten menettelyjen tarkoituksiin, joilla pyritään suojelemaan unionin oikeusjärjestyksestä johtuvia yksilöiden oikeuksia. SEU 19 artiklan 1 kohdasta, tulkittuna SEU 5 artiklan valossa, luettuna yhdessä SEUT 3 ja 4 artiklan kanssa, ei siten Puolan hallituksen mukaan voida johtaa mitään erityisiä sääntöjä, jotka koskisivat tuomareiden nimittämistä tai tuomioistuinten organisaatiota.

31. Perusoikeuskirjan 47 artiklasta Puolan hallitus väittää, ettei kyseistä määräystä voida soveltaa käsiteltävässä asiassa. Republika on nostanut *actio popularis* -kanteen käyttämättä kuitenkaan unionin oikeudesta johtuvaa subjektiivista oikeutta. Lisäksi, toisin kuin perusoikeuskirjan

<sup>4</sup> Ks. vastaavasti tuomio 26.1.2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, 23 kohta) ja tuomio 19.11.2019, *A. K. ym.* (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, jäljempänä tuomio AK, 132 kohta).

<sup>5</sup> Ks. vastaavasti luonteeltaan vahvistavasta hakemuksesta, tuomio 10.12.2018, *Wightman ym.* (C-621/18, EU:C:2018:999, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 artiklassa edellytetään, käsiteltävässä asiassa ei ole kyse unionin oikeuden ”soveltamisesta” jäsenvaltiossa, koska ennakkoratkaisupyyntöä esille tuodut kysymykset koskevat kansallisia menettelyllisiä kysymyksiä, joiden sääntely kuuluu kokonaan jäsenvaltioille.

32. Puolan hallitus lisää, ettei tuomareiden nimittämiseksi ole joka tapauksessa asetettu unionin oikeudessa yhteisiä kriteerejä, joihin unionin tuomioistuin voisi tukeutua arvioidessaan Maltassa voimassa olevaa järjestelmää, ja että kaikilla jäsenvaltioissa on käytössä erilaiset järjestelmät.

33. Nämä perusteet liittyvät todellisuudessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisessä kysymyksessä esille tulevaan riitakysymykseen. Tutkin näin ollen ne tarkastelleni ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä. Riittää, kun todetaan, että Puolan hallituksen esittämä toinen oikeudenkäyntiväite on mielestäni myös perusteeton. Vaikka olenkin samaa mieltä siitä, ettei perusoikeuskirjan 47 artiklaa voida sellaisenaan soveltaa pääasiassa (koska Malta ei ”sovelta” unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklassa tarkoitetulla tavalla), siinä voidaan kuitenkin soveltaa täysimääräisesti SEU 19 artiklaa, ja kyseisen määräyksen tulkinnasta on todennäköisesti hyötyä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

34. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin ottaa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset tutkittavaksi.

## ***B Ensimmäinen kysymys***

35. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään lähinnä, voidaanko SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa ja perusoikeuskirjan 47 artiklaa katsoa voitavan soveltaa, kun kansallinen tuomioistuin arvioi perustuslaissa säädetyn kaltaisen tuomareiden nimittämismenettelyn oikeudellista pätevyyttä.

### ***1. SEU 19 artiklan 1 kohdan sovellettavuus***

36. Kun tarkastellaan SEU 19 artiklan 1 kohtaa, unionin tuomioistuin on antanut äskettäin useita urauurtavia tuomioita, joiden avulla tähän kysymykseen voidaan kiistatta vastata myöntävästi.

37. Kuten unionin tuomioistuin 9.7.2020 antamassaan tuomiossa Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535) nimittäin tiivistä, kyseisestä oikeuskäytännöstä ilmenee, että ”jäsenvaltioiden tuomioistuinten riippumattomuudella on monista eri syistä perustavanlaatuinen merkitys Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä. Riippumattomuus liittyy ensinnäkin oikeusvaltioperiaatteeseen, joka on yksi niistä arvoista, jotka ovat SEU 2 artiklan mukaan unionin perustana ja jotka ovat jäsenvaltiolle yhteisiä, kuten myös SEU 19 artiklaan, jossa tämä arvo konkretisoituu ja jossa määrätään, että tässä oikeusjärjestyksessä tuomioistuinvalvonnan varmistavat myös jäsenvaltioiden tuomioistuimet (ks. vastaavasti tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 32 kohta). Tämä riippumattomuus on välttämätön edellytys, jotta yksityisille voidaan taata unionin oikeuden soveltamisalalla perusoikeus perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrättyyn riippumattomaan ja puolueettomaan tuomioistuimeen, jolla on ensisijainen merkitys sen takaajana, että suojataan kaikkia niitä oikeuksia, joita yksityisillä on unionin oikeuden nojalla (ks. vastaavasti mm. tuomio 26.3.2020, uudelleenkäsitellyt Simpson v. neuvosto ja HG v. komissio, C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 70 ja 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämä riippumattomuus on olennaista sen tuomioistuinten välisen yhteistyön järjestelmän moitteettomalle toiminnalle, jota SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely edustaa, sillä tämän menettelyn voi

saattaa vireille vain elin, jonka tehtävänä on soveltaa unionin oikeutta ja joka täyttää muun muassa tämän riippumattomuuden vaatimuksen (ks. erityisesti tuomio 21.1.2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).<sup>6</sup>

38. Oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan aineellisen soveltamisalan osalta, että mainittu määräys koskee ”unionin oikeuteen kuuluvia aloja” riippumatta siitä, onko kyse tilanteesta, jossa jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.<sup>7</sup>

39. Tässä yhteydessä on nyt selvää, että vaikka oikeuslaitoksen järjestäminen jäsenvaltioissa kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, jäsenvaltioiden on kuitenkin kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden ja erityisesti SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla kuuluvia velvoitteita.<sup>8</sup> Näitä velvoitteita sovelletaan etenkin kaikkiin kansallisiin elimiin, jotka saattavat lausua tuomioistuimena kysymyksistä, jotka koskevat unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa ja jotka luetaan siten unionin oikeuteen kuuluviin aloihin.<sup>9</sup>

40. Tämä SEU 19 artiklan 1 kohdan soveltamisalan tulkinta saa tukea kyseisen määräyksen perustamissopimukseen sisällyttämisen historiasta ja asiayhteydestä. SEU 19 artiklan 1 kohta nimittäin otettiin käyttöön tarkoituksena painottaa jäsenvaltioiden velvollisuutta taata tehokas oikeussuoja silloin, kun unionin tuomioistuin ei voi tarjota tällaista suojaa suoraan,<sup>10</sup> sillä unionin oikeuden noudattamisen varmistamiseen tarkoitettuna tehokkaan tuomioistuinvalvonnan itse olemassaolo kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon.<sup>11</sup> Yksityisille unionin oikeuden perusteella kuuluvien oikeuksien tehokkaan oikeussuojan periaatetta näin ollen heikennetään, jollei tuomioistuinten riippumattomuudesta ole tehokkaita takeita.<sup>12</sup> Voidaan lisäksi huomauttaa, että tämä periaate, johon SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa viitataan, on jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa, ja se vahvistetaan nykyään perusoikeuskirjan 47 artiklassa.<sup>13</sup>

41. Tässä tilanteessa, koska nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaa nimittämismenettelyä sovelletaan kaikkiin maltalaisiin tuomareihin, voidaan olettaa, että joidenkin heistä – ellei kaikkien – ratkaistavaksi tulee unionin oikeuden tulkintaan tai soveltamiseen liittyviä

<sup>6</sup> Tuomion 45 kohta.

<sup>7</sup> Ks. vastaavasti tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 29 kohta); ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva tuomio, 50 kohta) ja tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 33 kohta).

<sup>8</sup> Ks. vastaavasti ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva tuomio, 52 kohta; tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18, EU:C:2019:924, 102 kohta); tuomio AK, 75 kohta, ja tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 36 kohta).

<sup>9</sup> Ks. vastaavasti tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 40 kohta); ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva tuomio, 51 kohta; tuomio AK, 83 kohta, ja tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 34 kohta).

<sup>10</sup> Ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 100 ja 101 kohta). Ks. myös Krajewski, M. ja Ziolkowski, M., ”EU judicial independence decentralized: A.K.”, *Common Market Law Review*, nro 57, 2020, s. 1107–1138, erityisesti s. 1121.

<sup>11</sup> Ks. vastaavasti tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 36 kohta). Ks. myös Badet, L., ”À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit”, *Cahiers de droit européen*, 2020, s. 57–106, erityisesti s. 75 ja 76.

<sup>12</sup> Ks. vastaavasti Pauliat, H., ”Abaissement de l'âge de la retraite des magistrats: une atteinte à l'indépendance de la justice reconnue en Pologne”, *La Semaine Juridique – Édition générale*, numéro 29, 2019, s. 1424–1428, erityisesti s. 1427.

<sup>13</sup> Ks. vastaavasti tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 35 kohta).

kysymyksiä. Tämä itsessään riittää näin ollen varmistamaan, että nämä perustuslaissa säädetyn menettelyn mukaisesti nimitetyt tuomarit ovat riittävän riippumattomia SEU 19 artiklan vaatimusten noudattamiseksi.

## 2. Perusoikeuskirjan 47 artiklan sovellettavuus

42. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa”. Unionin tuomioistuimen 16.5.2017 antamasta tuomiosta *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373) ilmenee, että tämän artiklan soveltaminen edellyttää unionin oikeudella taatun oikeuden tai vapauden väitettyä loukkaamista.<sup>14</sup>

43. On kuitenkin todettava, ettei kantaja väitä omaa oikeuttaan tehokkaihin oikeussuojakeinoin loukatun eikä riitautaa kanteensa yhteydessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen riippumattomuutta ja ettei kantaja vetoa mihinkään tiettyyn unionin oikeudessa taattuun oikeuteen. Tässä tilanteessa perusoikeuskirjan 47 artiklaa ei nähdäkseni voida sellaisenaan soveltaa pääasiassa.

44. Lisäksi yhdyn julkisasiamies Bobekin äskettäin esittämään näkemykseen, jonka mukaan kansallisen säännöksen tai määräyksen ”perustuslainmukaisuuden abstrakti valvonta” perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa on sallittua, jos kyseinen säännös tai määräys on annettu perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun unionin oikeuden soveltamisen yhteydessä.<sup>15</sup> Koska kansallisten tuomareiden nimittämismenettely on kuitenkin osa oikeuslaitoksen järjestämistä, se kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, kuten edellä todettiin. Tässä tilanteessa tuomareiden nimittämismenettely Maltassa ei täytä unionin oikeuden ”soveltamisen” edellytystä, sellaisena kuin siitä määrätään perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa, vaikka kuten olen edellä jo huomauttanut, tätä ei vaaditakaan SEU 19 artiklan soveltamiseksi.<sup>16</sup>

45. Koska jäsenvaltioille SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa asetettu velvollisuus säätää tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla *vastaa* perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattua oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoin tuomioistuimessa,<sup>17</sup> tästä seuraa, että perusoikeuskirjan 47 artiklassa tunnustettu yksilön oikeus ”peilaa” siten tältä osin SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaisia jäsenvaltioiden velvollisuuksia.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Ks. vastaavasti 44–52 kohta verrattuna julkisasiamies Watheletin samassa asiassa esittämänsä ratkaisuehdotuksen (C-682/15, EU:C:2017:2) 51–67 kohdassa omaksumaan kantaan. Unionin tuomioistuin vahvisti tämän äskettäin selvästi 6.10.2020 antamassaan tuomiossa *État luxembourgeois* (Tietopyyntöjä koskeva oikeussuoja verolainsäädännössä) (C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, 55 kohta).

<sup>15</sup> Ks. vastaavasti julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus *Asociația ”Forumul Judecătorilor din România”* (C-83/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, 198–202 kohta, erityisesti 201 kohta).

<sup>16</sup> Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta.

<sup>17</sup> Ks. vastaavasti tuomio 16.5.2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, 44 kohta); tuomio 26.7.2017, *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591, 30 kohta); tuomio 27.9.2017, *Puškár* (C-73/16, EU:C:2017:725, 58 kohta) ja tuomio 6.10.2020, *État luxembourgeois* (Tietopyyntöjä koskeva oikeussuoja verolainsäädännössä) (C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, 47 kohta).

<sup>18</sup> Ks. vastaavasti Hofmann, H. Ch., ”Article 47 – Specific Provisions (Meaning)” teoksessa Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. ja Ward, A. (toim.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, 2014, s. 1197–1275, erityisesti nro 47.50.

46. Olen näin ollen täysin samaa mieltä kuin julkisasiamies Tanchev, kun hän totesi ratkaisuehdotuksessaan A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitajaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:551), että ”näiden kahden määräyksen välillä on *valtiosääntöoikeudellinen yhteys*, ja niitä koskevalla oikeuskäytännöllä on väistämättä yhtymäkohtia”.<sup>19</sup> Lisäksi unionin tuomioistuin on itsekin jo katsonut, että ”SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan kaikkien jäsenvaltioiden on säädettävä tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan, *josta määrätään erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklassa*, takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla”.<sup>20</sup>

47. Tässä yhteydessä katson, että vaikka perusoikeuskirjan 47 artiklaa ei voidakaan sellaisenaan soveltaa pääasiassa, SEU 19 artiklan 1 kohtaa on tästä huolimatta tulkittava perusoikeuskirjan 47 artiklan – ja sitä koskevan oikeuskäytännön – *valossa*.

### **3. Ensimmäistä kysymystä koskeva päätelmä**

48. Edellä esitetyn perusteella katson näin ollen, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, voidaan soveltaa, kun kansallinen tuomioistuin arvioi perustuslaissa säädetyn kaltaisen tuomareiden nimittämismenettelyn oikeudellista pätevyyttä.

## **C Toinen kysymys**

49. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEU 19 artiklaa, luettuna tarvittaessa perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa toimeenpanovallan käyttäjällä, tässä tapauksessa pääministerillä, on harkinta- ja päätösvaltaa tuomioistuinlaitoksen jäsenten nimittämismenettelyssä. Tämä on tässä ennakkoratkaisupyynnössä esille tuleva perustavanlaatuinen kysymys.

### **1. Yleisiä huomioita SEU 19 artiklan 1 kohdan, perusoikeuskirjan 47 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaikutuksista tuomareiden nimittämismenettelyihin**

50. Kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämää ensimmäistä kysymystä koskevassa tarkastelussani mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, jos tuomari voi lausua unionin oikeuden soveltamista tai tulkintaa koskevista kysymyksistä, kyseisen jäsenvaltion on varmistettava, sen tuomareilla on riittävät takeet riippumattomuudesta, ja täytettävä tehokkaan oikeussuojan keskeiset vaatimukset SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Ks. 85 kohta. Ks. myös García-Valdecasas Dorrego, M.-J., ”El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nide 72, 2019, s. 75–96, erityisesti s. 86.

<sup>20</sup> Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva tuomio, 54 kohta, kursivointi tässä. Ks. myös esimerkkinä perusoikeuskirjan 47 artiklan käyttämisestä SEU 19 artiklan 1 kohdan tulkittamiseksi tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 40 ja 41 kohta) ja tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Oikeusjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 53 kohta, luettuna yhdessä 50 ja 52 kohdan kanssa).

<sup>21</sup> Ks. vastaavasti Badet, L., ”À propos de l’article 19 du Traité sur l’Union européenne, pierre angulaire de l’action de l’Union européenne pour la sauvegarde de l’État de droit”, *Cahiers de droit européen*, 2020, s. 57–106, erityisesti s. 63, 64 ja 72 ja Bonelli, M. ja Claes, M., ”Judicial serendipity: how Portuguese judges came to rescue of the Polish judiciary”, *European Constitutional Law Review*, nide 14, 2018, s. 622–643, erityisesti s. 635.

51. Lisäksi, koska SEU 19 artiklan 1 kohdan mukainen jäsenvaltioiden velvollisuus säätää tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla vastaa perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa,<sup>22</sup> on syytä huomata, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa sopimuksessa.

52. Kuten perusoikeuskirjan selitysten, jotka SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaan on otettava huomioon perusoikeuskirjan tulkinnassa, selityksestä 47 artiklaan ilmenee, perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäinen ja toinen kohta vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta ja 13 artiklaa.

53. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sillä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaaleen ensimmäiseen virkkeeseen sisältyy ilmaisu ”laillisesti perustettu”, pyritään välttämään se, että tuomioistuinlaitoksen organisaatio jäisi toimeenpanovaltaa käyttävien elinten rajoittamattomaan harkintavaltaan, ja varmistamaan, että tuomioistuinjärjestelmää ja tuomareiden nimittämistä säännellään lailla. Näin ollen on kiistatonta, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaaleessa tarkoitettu oikeus oikeudenkäyntiin ”laillisesti perustetussa” tuomioistuimessa sisältää jo luonteensa vuoksi tuomareiden nimittämismenettelyn.<sup>23</sup> Käytännössä kansallisessa lainsäädännössä tältä osin asetetut velvoitteet kuitenkin yleensä rajoittuvat ja liittyvät sen kaltaisiin seikkoihin kuin mahdollisuus tulla nimitetyksi, yleneminen tuomioistuinjärjestelmässä ja ikärajat.

54. On kuitenkin myös tärkeää huomata, että vaikka toimeenpano- ja tuomiovallan erottamista koskevalla periaatteella on taipumus saada yhä suurempi merkitys sen oikeuskäytännössä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin toistaa, ettei valtioille aseteta 6 artiklassa eikä missään muussakaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksessä tiettyä perustuslaillista mallia, jolla säänneltäisiin jollain tavoin valtion eri vallankäyttäjien välisiä suhteita ja vuorovaikutusta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ei myöskään velvoiteta näitä valtioita noudattamaan jotain tiettyä teoreettista perustuslaillista käsitettä tällaisen vuorovaikutuksen hyväksyttävien rajojen osalta.<sup>24</sup> Tältä osin useissa jäsenvaltioissa on joko tuomarineuvosto – joka määrittää lain tai kansallisen perustuslain nojalla perustetuksi riippumattomaksi elimeksi, joka pyrkii turvaamaan tuomioistuinlaitoksen ja yksittäisten tuomareiden riippumattomuuden ja siten edistämään tuomioistuinjärjestelmän tehokasta toimintaa<sup>25</sup> – tai, kuten Maltaan ja joidenkin muiden maiden tapauksessa, tuomarinvalintalautakunta,<sup>26</sup> mutta on myönnettävä, että niiden kokoonpano ja toimivaltuudet vaihtelevat huomattavasti.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 17 mainittu oikeuskäytäntö.

<sup>23</sup> Ks. vastaavasti tuomio 26.3.2020, *Review Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio* (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 73 ja 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

<sup>24</sup> Ks. vastaavasti tuomio AK, 130 kohta ja siinä mainittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Ks. toisena äskettäisenä esimerkkinä tämän periaatteen soveltamisesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.11.2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 144 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti*, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, 215 kohta.

<sup>25</sup> Tuomarineuvoston määritelmä esitetään tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja asemasta 17.11.2010 annetun Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen CM/Rec(2010)12 (jäljempänä suositus CM/Rec(2010)12) 26 kohdassa.

<sup>26</sup> Ks. yleisesti Caroll McNeill, J., *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublin, 2016.

<sup>27</sup> Ks. vastaavasti myös Bobek, M. ja Kosař, D., ”Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe”, *German Law Journal*, nide 19, nro 7, 2020, s. 1257–1292, erityisesti s. 1267 ja 1268.

55. On kuitenkin tärkeää huomata, että pelkästään se, että tuomarit nimittää toimeenpanovallan käyttäjä, ei voi *itsessään* johtaa siihen, että he ovat toimeenpanovallan käyttäjästä riippuvaisia, eikä se voi herättää epäilyjä heidän puolueettomuudestaan, jos – ja tämä on ratkaiseva ehto – asianomaisiin henkilöihin ei *heidän nimittämisensä jälkeen* kohdisteta mitään painostusta eivätkä he saa ohjeita tehtäviään hoitaessaan.<sup>28</sup> Tästä on kuitenkin yksi poikkeus. Kuten unionin tuomioistuin myöntää 26.3.2020 antamassaan tuomiossa *Review Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232)*, SEU 19 artikla tulee kuvaan mukaan silloin, jos tietyn tuomarin nimittämisen yhteydessä tapahtunut sääntöjenvastaisuus on luonteeltaan ja vakavuudeltaan sellainen, että se aiheuttaa todellisen vaaran siitä, että – unionin tuomioistuimen sanoja lainatakseni – toimeenpanovallan käyttäjä voisi näin vaarantaa nimittämismenettelyn lopputuloksen integriteetin.<sup>29</sup> Tästä puolestaan seuraa, että on oltava mekanismi, jossa *lainvastainen* tuomarinimitys – etenkin jos kyseisellä tuomarilla ei lain mukaan ollut nimitykseen vaadittavaa kelpoisuutta – voidaan kumota laillisesti.

56. On kuitenkin todettava, että lukuun ottamatta tuomiossa *Simpson* kuvattua, tuomareiden sääntöjenvastaista nimitystä koskenutta erityistä ja poikkeuksellista tapausta, SEU 19 artiklan 1 kohta on *pohjimmiltaan* tulevaisuuteen suuntautuva sikäli, että se koskee tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden suojelua sen jälkeen, kun tuomari on nimitetty.

57. Tältä osin olisi turhaa kiistää, että politiikka on vaikuttanut – toisinaan jopa ratkaisevasti – tuomareiden nimittämiseen monissa oikeusjärjestelmissä, myös monissa jäsenvaltioissa. Tässä yhteydessä riittää, kun viitataan kahden maailman näkyvimmän ja vaikutusvaltaisimman tuomioistuimen – nimittäin Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden ja Saksan perustuslakituomioistuimen – kokemuksiin, sillä lähes kaikilla niiden jäsenillä oli aiemmin yhteys tiettyihin poliittisiin puolueisiin ja perinteisiin.<sup>30</sup> Poliitikot ja entiset poliitikot voivat jopa olla jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuinten jäseniä viran puolesta (kuten Ranskassa<sup>31</sup>) joko siihen sovellettavan lainsäädännön vuoksi (kuten Belgian perustuslakituomioistuimen tapauksessa<sup>32</sup>) tai siksi, että parlamentin jäsenet valitsevat heidät (kuten Saksassa<sup>33</sup> tai osittain Italiassa<sup>34</sup>), tai heitä usein yksinkertaisesti nimitetään perinteisesti näiden tuomioistuinten tuomareiksi. Kaikki nämä tuomioistuimet ovat kuitenkin kiistatta osoittaneet olevansa vankkumattoman riippumattomia muihin hallinnonaloihin nähden.

<sup>28</sup> Ks. vastaavasti tuomio AK, 133 kohta. Ks. myös samansuuntaisesti mutta lainsäädäntöviranomaisten asemasta tuomarin nimittämismenettelyssä tuomio 9.7.2020, *Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, 54 kohta)*.

<sup>29</sup> Ks. vastaavasti tuomio 26.3.2020, *Review Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 75 kohta)*.

<sup>30</sup> Tämä on myös pätenyt tiettyihin muihinkin oikeus-/tuomioistuinjärjestelmiin. Ks. esim. Caroll McNeill, J., *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublin, 2016, s. 107–110. Menneinä sukupolvina puoluepolitiikassa oli valtava merkitys Ison-Britannian tuomarinimitysjärjestelmässä. Kirjoittaessaan Lord Chancellor Halsburylle syyskuussa 1897 silloinen Ison-Britannian pääministeri (Earl of Salisbury) viittasi siten suoraan ”puoluejärjestelmämme kirjoittamattomaan lakiin – – jonka mukaan puolueen näkemyksillä olisi aina oltava erittäin suuri painoarvo korkeimmissa oikeudellisissa nimityksissä – – Se ei kenties ole ihanteellinen järjestelmä – jonain päivänä [ylempien tuomioistuinten tuomareita] epäilemättä nimitetään siten, että hakijat asetetaan paremmuusjärjestykseen oikeustieteellisten julkaisujen perusteella, mutta toistaiseksi käytössä on meidän järjestelmämme – –” (Heuston, R., *Lives of the Lord Chancellors 1885-1940*, Oxford, 1964, s. 52).

<sup>31</sup> Ranskan perustuslain 56 §:n 2 momentin mukaan tasavallan entiset presidentit ovat elinikäisiä perustuslakituomioistuimen (Conseil constitutionnel) jäseniä.

<sup>32</sup> Perustuslakituomioistuimesta 6.1.1989 annetun erityislain 34 §:n 1 ja 2 momentin mukaan perustuslakituomioistuimeen nimittäminen edellyttää, että puolet sen tuomareista on ollut parlamentin ylähuoneen, parlamentin alahuoneen tai kielellisen yhteisön parlamentin tai alueparlamentin jäsen vähintään viiden vuoden ajan.

<sup>33</sup> Perustuslain (Grundgesetz) 94 §:n mukaan puolet liittovaltion perustuslakituomioistuimen jäsenistä valitsee Bundestag ja puolet Bundesrat. He eivät saa olla Bundestagin, Bundesratin, liittovaltion hallituksen tai minkään osavaltion vastaavien elinten jäseniä.

<sup>34</sup> Italian perustuslain 135 §:n mukaan perustuslakituomioistuimessa on 15 tuomaria, joista kolmasosan nimittää tasavallan presidentti, kolmasosan parlamentti täysistunnossa ja kolmasosan ylimmät tuomioistuimet (yleiset ja hallintotuomioistuimet).

## **2. Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva tuomio ja tuomio AK**

58. Tästä pääsemmekin suoraan siihen kysymykseen, mitä tuomioistuimen riippumattomuuden käsite pitää sisällään. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimus sisältää kaksi osatekijää. Ensimmäinen, ulkoinen osatekijä edellyttää, että asianomainen tuomioistuin huolehtii tehtävistään täysin itsenäisesti olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta, ja se on siis suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa. Toinen, sisäinen osatekijä liittyy puolestaan puolueettomuuden käsitteeseen ja merkitsee sitä, että tuomioistuin ylläpitää yhtäläistä etäisyyttä oikeusriidan asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä oikeusriidan kohteeseen. Tämä osatekijä edellyttää objektiivisuuden noudattamista ja sitä, ettei tuomioistuimella ole muuta intressiä asian ratkaisun lopputulokseen kuin oikeussääntöjen tiukka soveltaminen.<sup>35</sup>

59. Vaikka nyt käsiteltävässä asiassa ei olekaan suoraan kyse tuomioistuinten puolueettomuudesta, se on käsite, joka liittyy läheisesti institutionaalisen riippumattomuuden käsitteeseen. Institutionaalisen riippumattomuuden kysymystä on tutkittu johdonmukaisesti useissa sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa aina urauurtavasta 28.6.1984 annetusta tuomiosta Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:1984:0628JUD 000781977) lähtien että useissa uudemmissa unionin tuomioistuimen keskeisissä ratkaisuissa, joista ensimmäinen oli kenties 27.2.2018 annettu tuomio Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

60. Koska pääosa tästä oikeuskäytännöstä konsolidoidaan ja esitetään tiivistetysti ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskevassa tuomiossa ja tuomiossa AK, käsiteltävässä asiassa voi riittää, että tutkitaan pelkästään riippumattomuuden käsitettä, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tarkastellut näissä kahdessa tuomiossa. Aloitan tuomiossa AK tehdystä tarkastelusta.

61. Tuomiossa AK unionin tuomioistuin selitti seuraavaa:

”123 Nämä riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa ja sen jäsenten nimitystä ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat elimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista, ja joiden perusteella yksityisten kaikki perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa (tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja [ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva tuomio], 74 kohta).

124 Oikeusvaltion toiminnalle tunnusomaisen vallanjako-opin mukaisesti tuomioistuinten riippumattomuus lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta on lisäksi taattava (ks. vastaavasti tuomio 10.11.2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, 35 kohta).

<sup>35</sup> Ks. vastaavasti tuomio 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, 49–52 kohta) ja tuomio AK, 121 ja 122 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.



125 Tältä osin on tärkeää, että tuomarit on suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa heidän riippumattomuutensa. Tämän tuomion 123 kohdassa mainittujen sääntöjen on oltava erityisesti sellaisia, että niillä voidaan sulkea pois paitsi kaikki suora vaikuttaminen ohjeiden muodossa myös kaikenlainen epäsuorempi vaikuttaminen, joka voi ohjata asianomaisten tuomareiden ratkaisuja (ks. vastaavasti [ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva tuomio], 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

--

127 [Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen] vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen selvittämiseksi, onko tuomioistuin mainitussa 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettulla tavalla ”riippumaton”, on otettava huomioon muun muassa se, miten kyseisen tuomioistuimen jäsenet nimetään ja kuinka pitkä heidän toimikautensa on, se, onko kyseinen tuomioistuin suojattu ulkoisilta painostuksilta, ja se, näyttääkö kyseessä oleva elin riippumattomalta (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 144 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ja tämän viimeksi mainitun seikan osalta on täsmennettävä, että kyse on siitä luottamuksesta itsessään, jota jokaisen tuomioistuimen on herätettävä yksityisissä demokraattisessa yhteiskunnassa (ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.6.2011, Fruni v. Slovakia, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, 141 kohta).

--

129 Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on toistuvasti huomauttanut, nämä riippumattomuuden ja objektiivisen puolueettomuuden käsitteet liittyvät läheisesti toisiinsa, minkä johdosta se tarkastelee niitä yleensä yhdessä (ks. mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.5.2003, Kleyn ym. v. Alankomaat, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, 192 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 150 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on niin, että lausuttaessa siitä, onko olemassa syitä epäillä, etteivät nämä riippumattomuuden tai objektiivisen puolueettomuuden vaatimukset ole täyttyneet jossain nimenomaisessa asiassa, asianomaisen näkemys on otettava huomioon, mutta sillä ei ole ratkaisevaa merkitystä. Määräävää on selvittää, voidaanko kyseessä olevia huolia pitää objektiivisesti perusteltuina (ks. mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.5.2003, Kleyn ym. v. Alankomaat, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, 193 ja 194 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 147 ja 152 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).”

62. Samassa tuomiossa unionin tuomioistuin totesi lisäksi, että se, että tietyt tuomarit ”nimittää tasavallan presidentti, ei voi johtaa siihen, että he ovat tasavallan presidentistä riippuvaisia, eikä se voi herättää epäilyjä heidän puolueettomuudestaan, jos asianomaisiin henkilöihin ei heidän nimittämisen jälkeen kohdisteta mitään painostusta eivätkä he saa ohjeita tehtäviään hoitaessaan”.<sup>36</sup> Unionin tuomioistuin kuitenkin jatkoi varoittamalla, että on kuitenkin ”tarpeen varmistua siitä, että nimityspäätösten tekemiseen johtavat aineelliset edellytykset ja menettelysäännöt ovat sellaisia, ettei yksityisille voi herätä niiden johdosta perusteltuja epäilyjä siltä osin, ovatko asianomaiset tuomarit täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja

<sup>36</sup> Tuomion 133 kohta.

siltä osin, ovatko he neutraaleja vastakkain oleviin intresseihin nähden, sen jälkeen kun asianomaiset henkilöt on nimitetty”.<sup>37</sup> Tätä varten on tärkeää muun muassa, että mainitut edellytykset ja menettelysäännöt on laadittu siten, että tuomarit on suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa heidän riippumattomuutensa.<sup>38</sup>

63. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin huomautti, että kansallisen tuomarineuvoston (josta käytetään nimitystä KRS), joka neuvoi Puolan presidenttiä tiettyjen tuomarinvirkaan ehdolla olevien henkilöiden soveltuvuudesta, olemassaolo auttoi tekemään menettelystä objektiivisemmän ja avoimemman, edellyttäen kuitenkin että ”mainittu elin on itse riittävän riippumaton lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta ja viranomaisesta, jolle sen on annettava tällainen nimitysehdotus (ks. analogisesti [ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva tuomio], 116 kohta)”.<sup>39</sup> Lopuksi unionin tuomioistuin viittasi kriteereihin, joiden perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voisi itse arvioida KRS:n riippumattomuutta.

64. Unionin tuomioistuin esitti samankaltaisia näkemyksiä ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskevassa tuomiossaan. On kuitenkin tarpeen tarkastella kyseisen asian taustaa, jotta on mahdollista ymmärtää oikein niiden huomautusten asiayhteys ja merkitys, joita unionin tuomioistuin esitti myöhemmin tuomiossa AK tarpeesta varmistua siitä, että nimityspäätösten tekemiseen johtavat aineelliset edellytykset ja menettelysäännöt ovat sellaisia, ettei yksityisille voi herätä niiden johdosta perusteltuja epäilyjä siltä osin, ovatko asianomaiset tuomarit täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa.

65. Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskevan tuomion taustalla oli komission aloittama jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely, jossa se väitti, että tietyillä Puolan oikeuden säännöksillä, joiden nojalla Puolan tasavallan presidentin oli mahdollista päättää, saako tietty tuomari jatkaa tehtäviensä hoitamista tavanomaisen eläkeiän saavuttamisen jälkeen, loukattiin tuomareiden riippumattomuuden takeita. Unionin tuomioistuin korosti, että vaikka tuomareiden eläkeikää koskevat päätökset kuuluvat jäsenvaltioille, niiden on kuitenkin silloin, kun ne päättävät ottaa tällaisen menettelyn käyttöön, huolehdittava siitä, ettei sillä loukata tuomareiden riippumattomuuden periaatetta.

66. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin totesi, että pelkästään sen perusteella, että ”tasavallan presidentin kaltaisella elimellä on oikeus päättää, salliiko se tällaisen mahdollisen jatkamisen, ei tosin voida yksistään päätellä, että mainittua periaatetta on loukattu. On kuitenkin tärkeää varmistua siitä, että tällaisten päätösten tekemiseen johtavat aineelliset edellytykset ja menettelysäännöt ovat sellaisia, ettei yksityisille voi herätä niiden johdosta perusteltuja epäilyjä siltä osin, ovatko asianomaiset tuomarit täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, ovatko he neutraaleja vastakkain oleviin intresseihin nähden.”<sup>40</sup>

67. Seuraavaksi unionin tuomioistuin katsoi, että Puolan ylimmästä tuomioistuimesta annettu uusi laki ei täyttänyt näitä vaatimuksia, koska päätös tehtävässä jatkamisesta ”edellyttää vastedes tasavallan presidentin päätöstä, joka on luonteeltaan harkinnanvarainen siltä osin kuin sen tekemiseen ei sovelleta sellaisenaan mitään objektiivista ja todennettavissa olevaa kriteeriä ja jota ei tarvitse perustella. Tällaiseen päätökseen ei voida myöskään hakea muutosta tuomioistuimessa.”<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Tuomion 134 kohta.

<sup>38</sup> Ks. vastaavasti tuomion 135 kohta, jossa viitataan edellä siteerattuun 125 kohtaan.

<sup>39</sup> Tuomion 138 kohta.

<sup>40</sup> Tuomion 111 kohta.

<sup>41</sup> Tuomion 114 kohta.

68. Vaikka unionin tuomioistuin myönsikin, että Puolan kansallisen tuomarineuvoston oli annettava lausunto tasavallan presidentille ennen kuin tämä tekee päätöksensä – millä eittämättä voitiin edistää kyseisen menettelyn objektiivisuutta –, tosiasia oli, ettei kyseisessä laissa säädetty mekanismista, jossa tämän elimen olisi esitettävä perustelut päätöksilleen ”sekä objektiivisten että merkityksellisten kriteerien perusteella, ja se perustellaan asianmukaisesti siten, että siitä voi objektiivisesti katsoen olla tälle viranomaiselle apua sen päätöksenteossa”.<sup>42</sup>

69. Unionin tuomioistuin totesi lisäksi, että tämä Puolan tasavallan presidentille annettu harkintavalta sallia ylimmän tuomioistuimen tuomarin jatkaa tehtäviensä hoitamista eläkeiän saavuttamisen jälkeen oli luonteeltaan sellainen, että se ”voi herättää etenkin yksityisissä perusteltuja epäilyjä siltä osin, ovatko asianomaiset tuomarit täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, ovatko he neutraaleja mahdollisesti vastakkain oleviin intresseihin nähden”.<sup>43</sup>

### **3. Tuomioista AK ja ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus tehtävät päätelmät**

70. Mitä päätelmiä voidaan tehdä näistä kahdesta tärkeästä tuomioistuinratkaisusta? Tuomiosta AK(ja aiemmasta oikeuskäytäntölinjasta) ilmenee, ettei unionin oikeudessa sen enempää kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessakaan annettu mitään määrättyjä, a priori -muotoisia institutionaalisia takeita, joilla olisi pyritty varmistamaan tuomareiden riippumattomuus. Tärkeää on kuitenkin se, että ensinnäkään tuomarit eivät ole riippuvaisia joko toimeenpano- tai lainsäädäntövallan käyttäjistä tai näiden hiarkiaan perustuvassa valvonnassa ja että toiseksi tuomareilla on oltava todelliset takeet, joilla heitä suojellaan tällaiselta ulkoiselta painostukselta.

71. Tässä tilanteessa, kyseinen nimittämismenettely voi olla SEU 19 artiklan 1 kohdan vastainen vain, jos yksi näistä tuomareiden nimittämismenettelyn näkökohdista merkitsisi luonteeltaan ja vakavuudeltaan sellaista sääntöjenvastaisuutta, että se aiheuttaa todellisen vaaran siitä, että muut valtiovallan käyttäjät, erityisesti toimeenpanovallan käyttäjä, voivat käyttää lainvastaisen nimityksen kautta perusteetonta harkintavaltaa, joka vaarantaa nimittämismenettelyn lopputuloksen integriteetin (ja aiheuttaa siten yksityisille perustellun epäilyksen asianomaisten tuomareiden riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta).<sup>44</sup>

72. On myös syytä muistaa, että unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan takeet jäsenvaltioiden tuomioistuinten riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat paitsi niiden jäsenten nimittämistä myös elimen kokoonpanoa, toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat elimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista, ja joiden perusteella yksityisten kaikki perustellut epäilyt siitä, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa ja onko se täysin puolueeton

<sup>42</sup> Tuomion 116 kohta.

<sup>43</sup> Tuomion 118 kohta.

<sup>44</sup> Ks. vastaavasti tuomio 26.3.2020, *Review Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 75 kohta).*

vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa.<sup>45</sup> Nämä kriteerit ovat nimittäin aivan yhtä tärkeitä kuin itse nimittämismenettely, koska ”tuomareiden riippumattomuuden vaatimus on osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä, ja kyseisellä oikeudella on ensisijainen merkitys sen takaajana, että suojataan kaikkia niitä oikeuksia, joita yksityisillä on unionin oikeuden nojalla, ja että turvataan ne jäsenvaltioille yhteiset arvot, jotka on vahvistettu SEU 2 artiklassa ja joihin kuuluu muun muassa oikeusvaltiota koskeva arvo”.<sup>46</sup>

73. Kaikki tämä tarkoittaa sitä, että tuomareilla on oltava taloudellinen autonomia toimeenpano- ja lainsäädäntövallan käyttäjiin nähden, jotta esimerkiksi heidän palkkansa ovat oikeassa suhteessa heidän tehtäviensä luonteeseen. Tämä myös tarkoittaa, ettei näitä palkkoja saa alentaa (muuten kuin yleisesti sovellettavalla verotuksella) heidän virkakautensa aikana. Jäsenvaltioilla on kuitenkin mahdollisuus alentaa tuomareiden palkkoja osana kiireellistä kustannusten leikkaamiseksi toteutettavaa toimenpidettä, edellyttäen että tällaisia alennuksia sovelletaan yleisesti koko julkishallinnossa, alennukset ovat oikeasuhteisia ja että alkuperäiset palkkatasot palautetaan, kun tämän toimenpiteen oikeuttava taloudellinen kriisi on ohi.<sup>47</sup>

74. Mikä vieläkin tärkeämpää, tuomareiden riippumattomuuden olennainen ominaispiirre on se, että tuomareilla on myös oltava riittävä suoja muista kuin perustellusta syystä tapahtuvaa erottamista vastaan.<sup>48</sup> Päätöksen erottaa tuomari – tekeepä sen sitten toimeenpanovallan käyttäjä yksin tai lainsäädäntövallan käyttäjä syytemenettelyn perusteella – on lähtökohtaisesti myös voitava olla tuomioistuINVALVONNAN kohteena. Tuomioistuinten riippumattomuuden takeilla olisi muuten todellisuudessa hyvin vähän merkitystä, jos toimeenpano- tai lainsäädäntövallan käyttäjä voisi piiloutua tuomioistuINVALVONNAN ulottumattomissa olevan vaikenemisen taakse ja vedota siihen, ettei mikään tuomarin erottamispäätös kuulu tuomioistuinten toimivaltaan, koska silloin tie olisi selvä tuomarin erottamiselle muusta kuin perustellusta syystä.<sup>49</sup>

75. Riippumattomuuden vaatimus edellyttää myös, että niitä tahoja koskevalla kurinpitäjärjestelmällä, jotka hoitavat lainkäyttötehtävää, on tarvittavat takeet, jotta vältetään täysin vaara siitä, että tällaista kurinpitäjärjestelmää käytetään tuomioistuinratkaisujen sisällön poliittisen valvonnan järjestelmänä. Tältä osin sellaisten sääntöjen laatiminen, joissa määritellään muun muassa kurinpitosääntöjen rikkomista merkitsevät toiminnot sekä konkreettisesti sovellettavat seuraamukset ja joissa säädetään riippumattoman elimen asiaan puuttumisesta sellaisen menettelyn mukaisesti, jossa taataan täysimääräisesti perusoikeuskirjan 47

<sup>45</sup> Ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Oikeusjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 66 kohta); ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva tuomio, 74 kohta; tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18, EU:C:2019:924, 111 kohta); tuomio AK, 123 kohta; tuomio 21.1.2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, 63 kohta); tuomio 26.3.2020, Review Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 71 kohta) ja tuomio 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, 52 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.10.2018, Thiam v. Ranska, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, 59 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.11.2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 144 kohta.

<sup>46</sup> Tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Oikeusjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 48 kohta). Ks. vastaavasti ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva tuomio, 58 kohta; tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18, EU:C:2019:924, 106 kohta); tuomio AK, 120 kohta, ja tuomio 26.3.2020, Review Simpson ja HG v. neuvosto ja komissio (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 71 kohta).

<sup>47</sup> Ks. vastaavasti tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 45–51 kohta).

<sup>48</sup> Ks. vastaavasti ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva tuomio, 76 kohta ja tuomio 21.1.2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, 58–60 kohta).

<sup>49</sup> Ks. analogisesti ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva tuomio, 114 kohta; Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.6.2016, Baka v. Unkari, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, 121 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 212–214 kohta.

ja 48 artiklassa vahvistetut oikeudet ja etenkin puolustautumisoikeudet, sekä joissa vahvistetaan mahdollisuus riitauttaa tuomioistuimessa kurinpitoelinten päätökset, merkitsee lainkäyttövallan riippumattomuuden säilymisen kannalta olennaisten takeiden kokonaisuutta.<sup>50</sup>

76. Jäsenvaltioissa nyt käytössä olevien tuomareiden nimittämismenettelyjen tarkastelu paljastaa lähestymistapojen ja nimitysjärjestelmien moninaisuuden. Kuten olen jo todennut, SEU 19 artiklassa tai perusoikeuskirjan 47 artiklassa (sen enempää kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassakaan) ei ole mitään sellaista, jolla pyrittäisiin yhdenmukaistamaan niitä. Yksi asia on kuitenkin selvä: tuomarit nimitetään eikä heitä valita. Tämä tarkoittaa, että SEU 2 artiklan mukaisesti demokratian ja oikeusvaltion arvoihin perustuvassa unionissa tuomarit eivät ole – eikä heistä voida tehdä – demokraattisesti tilivelvollisia eikä heille voida antaa mitään roolia politiikassa.

77. Kaikella tällä on puolestaan seurauksia tuomioistuinten riippumattomuudelle. Mainitsemieni institutionaalisten takeiden tarkoituksena on siten varmistaa, että tuomarit osoittavat vaadittavaa riippumattomuutta toimeenpano- ja lainsäädäntövallan käyttäjistä paitsi sanoin myös teoin. Näiden vaadittavien institutionaalisten takeiden lisäksi tuomioistuinten riippumattomuuden ehkä kaikkein tärkein piirre on myös vaikeimmin saavutettavissa. Koska tuomareilla ei ole demokraattista toimeksiantoa, heidän velvollisuutenaan on siten osoittaa riippumattomuus omista, puhtaasti henkilökohtaisista poliittisista mieltymyksistään ja subjektiivisista poliittisista näkemyksistään ja näin tehdessään säilyä uskollisena juhlalliselle sitoumukselleen soveltaa lakia kiihottomasti vakiintuneiden oikeusperiaatteiden avulla ketään tai mitään pelkäämättä tai suosimatta.

#### ***4. Riippumattoman elimen suhteellinen merkitys tuomareiden nimittämismenettelyssä ja Maltan perustuslaissa olemassa olevat takeet***

78. On totta, että kuten ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskevassa tuomiossa myönnetään, kansallisen tuomarineuvoston tai tuomarinvalintalautakunnan kaltaisten riippumattomien elinten olemassaolo voi auttaa varmistamaan, että tuomareiden nimittämismenettely (tai, kuten kyseisessä tapauksessa, tietyn tuomarin toimikauden jatkaminen) on objektiivinen ja avoin. Tällaisten elinten olemassaolo saattaa näin olla erittäin suotavaa sinänsä. Tuomiosta AK kuitenkin ilmenee selvästi, ettei niiden olemassaolo ole olennaista sekä SEU 19 artiklassa että perusoikeuskirjan 47 artiklassa edellytettävän tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Totean näin siitä huolimatta, että ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta koskevassa tuomiossa unionin tuomioistuin viittasi sen varmistamiseen, että "[nimityspäätösten] tekemiseen johtavat aineelliset edellytykset ja menettelysäännöt ovat sellaisia, ettei yksityisille voi herätä niiden johdosta perusteltuja epäilyjä"<sup>51</sup> asianomaisten tuomareiden riippumattomuudesta. Kuten juuri edellä näimme, nämä toteamukset esitettiin kuitenkin nimityksestä, jolla *pidennettiin* lainkäyttötehtävän kestoja, *eivät* varsinaista tuomarin nimitystä. Näin ollen on toistettava, että SEU 19 artiklan 1 kohta on pohjimmiltaan tulevaisuuteen suuntautuva sikäli, että sillä pyritään varmistamaan, että tuomareilla on nimittämisensä jälkeen riittävät takeet riippumattomuudestaan.

<sup>50</sup> Ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Oikeusjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 67 kohta).

<sup>51</sup> Tuomion 111 kohta.

79. Tähän lopputulokseen tullessani en ole jättänyt huomiotta sitä, että unionin tuomioistuin toisti nämä sanat tuomiossa AK<sup>52</sup> tuomarinimitysten yleisessä asiayhteydessä. En kuitenkaan usko, että unionin tuomioistuimen tarkoitti näin vihjata esimerkiksi, että pelkästään se seikka, että henkilö, jolla oli aiemmin läheiset yhteydet tiettyyn poliittiseen puolueeseen tai perinteeseen, nimitettiin myöhemmin tuomariksi, riittää *itsessään* herättämään epäilyjä kyseisen tuomarin riippumattomuudesta SEU 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, kun hänet on nimitetty tähän tehtävään. Tältä osin olen näin ollen edelleen vakuuttunut siitä, että SEU 19 artiklan 1 kohdassa otetaan niin sanoakseni lähtökohdaksi *ennen* kyseisen tuomarin nimittämistä vallinnut tilanne.

80. En myöskään ole sivuuttanut sitä seikkaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi äskettäin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta rikotun ja kyseenalaisti tuomareiden nimittämismenettelyn laillisuuden.<sup>53</sup> On kuitenkin tärkeää painottaa, ettei tämä toteamus johtunut siitä, ettei oikeusministeri ollut nimittänyt toimivaltaisen, riippumattoman asiantuntijakomitean esittämiä ehdokkaita – mikä oli kansallisen lainsäädännön perusteella sallittua. Syynä oli pikemminkin se, ettei hän ollut perustellut riittävästi päätöstään poiketa kyseisen komitean arvioinnista, kun hän ei ollut arvioinut itsenäisesti näitä tehtäviä hakeneiden henkilöiden asian kannalta merkityksellisiä olosuhteita eikä esittänyt riittäviä perusteluja päätökselleen poiketa asiantuntijakomitean suosituksesta, mikä – kuten Islannin ylin tuomioistuin oli jo todennut – merkitsi Islannin kansallisen lainsäädännön rikkomista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kyse oli vakavista sääntöjenvastaisuuksista, jotka kohdistuivat ”lailla perustettua tuomioistuinta” koskevan oikeuden ytimeen.<sup>54</sup>

81. Ratkaisevia näkökohtia ovat kuitenkin edelleen se, onko kansallisella tuomarilla objektiivisesti tarkasteltuna riittävät takeet institutionaalisesta riippumattomuudesta ja suojasta erottamista vastaan, jotta – kuten unionin tuomioistuin huomautti tuomiossa AK – hän voi hoitaa tehtäviään täysin itsenäisesti ja riippumattomasti joko toimeenpano- tai lainsäädäntövallan käyttäjien ohjeista tai valvonnasta.

82. Vaikka näiden seikkojen arvioiminen kuuluukin viime kädessä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, vaikuttaa siltä, että kun otetaan huomioon perustuslain 97 ja 100 §, tuomarit nauttivat itse asiassa huomattavaa suojaa erottamista vastaan, ellei kyse ole kyvyttömyydestä hoitaa tehtävää tai väärinkäytöksistä. Tuomareiden suojelusta erottamista vastaan Maltalla perustuslaissa säädetään, että tuomarit eroavat virastaan täyttäessään 65 vuotta eikä heitä voida erottaa ennen tämän iän saavuttamista; poikkeuksena tästä erottamispäätöksen voi tehdä tasavallan presidentti edustajainhuoneen vaatimuksesta, jota on puoltanut vähintään kaksi kolmannesta kaikista sen jäsenistä ja joka perustuu näyttöön henkilön kyvyttömyydestä hoitaa tehtäviään (fyysisestä tai psyykkisestä kyvyttömyydestä tai muusta syystä) tai näyttöön virkavirheestä.<sup>55</sup>

83. Lisäksi vaikuttaa siltä, että perustuslain mukaisesti sovellettava kurinpitojärjestelmä tarjoaa tarvittavat takeet, jotta vältetään riski siitä, että sitä käytetään tuomioistuinratkaisujen sisältöön kohdistuvan poliittisen valvonnan järjestelmänä. Elin, jolla on yksinomainen toimivalta tuomareiden kurinpidossa, toimii nimittäin oikeuslaitosneuvoston alaisuudessa, jossa on kolme

<sup>52</sup> Ks. vastaavasti tuomio AK, 134 kohta.

<sup>53</sup> Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, CE:ECHR:2020:1201JUD 002637418.

<sup>54</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2020, Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, CE:ECHR:2020:1201JUD 002637418, 254 ja 263–267 kohta. Kattavuuden vuoksi on syytä huomata, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin myös totesi, että parlamentti oli rikkonut sovellettavia äänestysääntöjä kyseisen nimittämismenettelyn osalta (ks. 271 kohta).

<sup>55</sup> Ks. perustuslain 97 §:n 1 ja 2 momentti ylioikeuksien tuomareista ja perustuslain 100 §:n 3 ja 4 momentti alioikeuksien tuomareista.

tuomioistuinlaitoksen jäsentä, jotka valitaan yli- ja alioikeuksien tuomareista ja jotka tehtävänsä hoitaessaan toimivat oman itsenäisen harkintansa mukaisesti eivätkä ole kenenkään muun henkilön tai minkään viranomaisen ohjauksessa tai valvonnassa.<sup>56</sup> Lisäksi perustuslain 101 B §:ssä säädetään menettelystä, jolla taataan, että tuomarilla, jota vastaan on aloitettu kurinpitomenettely, on mahdollisuus esittää huomautuksia ja tulla kuulluksi istunnossa asianajajan avustamana. Samassa säännöksessä myös määritellään toiminta, joka merkitsee kurinpitovirastosta, viittaamalla tuomioistuinlaitoksen jäsenten eettisiin sääntöihin ja sovellettaviin seuraamuksiin.

84. On totta, että joidenkin muiden jäsenvaltioiden perustuslaista<sup>57</sup> poiketen Maltan perustuslakiin ei sisälly nimenomaista toteamusta, jonka mukaan tuomarit hoitavat tehtävänsä riippumattomasti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin saattaa kuitenkin katsoa tämän ilmenevän implisiittisesti Maltan perustuslain 97 §:stä. Joka tapauksessa tällaisen nimenomaisen takeen puuttuminen sinänsä ei ole kohtalokasta, jos – kuten vaikuttaisi olevan – maltalaisilla tuomareilla muutoin on muita vahvoja institutionaalisia ja perustuslaillisia takeita, joiden tarkoituksena on edistää tuomioistuinten riippumattomuutta.

85. Sama pätee tuomareiden taloudelliseen riippumattomuuteen. Maltan hallituksen mukaan maltalaiset tuomarit saavat Maltan julkishallinnossa maksettavan korkeimman palkkaluokan mukaista palkkaa, joten maltalaisten tuomareiden taloudellinen riippumattomuus ei vaikuta olevan uhattuna. Ei ole myöskään väitetty, että näitä palkkoja joko on heikennetty tai saatetaan heikentää tavalla, joka uhkasi tuomioistuinten riippumattomuutta.

## **5. Venetsian komission lausuntoa nro 940/2018 koskevat loppuhuomautukset**

86. Ennen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toista kysymystä koskevan päätelmän esittämistä on tarpeen tarkastella Venetsian komission lausunnon nro 940/2018 vaikutusta nyt käsiteltävään asiaan. Keskeiset kantajan esittämät väitteet tukeutuvat nimittäin kyseisen lausunnon sisältämiin suosituksiin.

87. Ensinnäkin se vetoaa Venetsian komission lausuntoon nro 940/2018 kanteensa tueksi, jolla se pyrkii osoittamaan riidanalaisen tuomareiden nimittämismenettelyn oikeudellisen pätemättömyyden SEU 19 artiklan 1 kohdan avulla. Kyseisessä lausunnossaan Venetsian komissio totesi, että perustuslakiin vuonna 2016 tehdyt muutokset, joilla perustettiin tuomarinvalintalautakunta, olivat askel oikeaan suuntaan, mutta niillä ei pystytty takaamaan tuomioistuinten riippumattomuutta ja että siksi tarvitaan lisätoimia.<sup>58</sup>

88. Vaikka tällaisella Venetsian komission lausunnolla on tietysti suuri painoarvo, kun arvioidaan tuomareiden nimittämismenettelyn pätevyyttä tehokasta oikeussuojaa koskevien vaatimusten osalta, sitä ei tästä huolimatta voida pitää ratkaisevana SEU 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun laillisuuskysymyksen kannalta. Kuten julkisasiamies Bobek äskettäin huomautti, ”*unionin oikeudessa* kyseiset kertomukset ovat – – hyödyllinen tietojen lähde”.<sup>59</sup> Venetsian komission arviointi on nimittäin pohjimmiltaan poliittinen, vaikka se pohjautuukin pitkälle vietyyn oikeudelliseen ja poliittiseen analyysiin. Venetsian komission lausunnolla pyritään ihanteelliseen järjestelmään. Tämä tavoite mielessään Venetsian komissio on esittänyt Maltassa voimassa

<sup>56</sup> Ks. perustuslain 101 B §:n 1 ja 15 momentti.

<sup>57</sup> Ks. esim. vuodelta 1949 peräisin olevan Saksan perustuslain 97 §:n 1 momentti, Italian perustuslain 104 §:n 1 momentti, Portugalin perustuslain 203 § ja vuodelta 1937 peräisin olevan Irlannin perustuslain 35.4.1 §.

<sup>58</sup> Lausunto nro 940/2018, 43 kohta.

<sup>59</sup> Julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” (C-83/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, 170 kohta).

olevan tuomareiden nimittämisjärjestelmän parantamiseksi *suosituksia*, jotka koskevat muun muassa tuomarivalintalautakunnan kokoonpanoa tai sen ehdotuksen sitovuutta, joka sen olisi esitettävä Maltan presidentille (eikä pääministerille).<sup>60</sup>

89. Kuten eräs Venetsian komission entinen jäsen huomautti, Venetsian komission määrittämissä toimintavaatimuksissa on myös jätettävä kyseisille maille valinnanvapautta ja harkintavaltaa. Sen lausuntoja ei siten voida ilmaista ”kaikki tai ei mitään” -sääntöjen muodossa, vaikka joidenkin vaatimusten joustavuutta voidaankin osittain korjata Euroopan ihmisoikeussopimuksen kaltaisilla kansainvälisillä yleissopimuksilla, kun kyse on tuomioistuinlaitoksen rakenteesta ja riippumattomuudesta.<sup>61</sup> Kuten Venetsian komissio itse muistutti lausunnossaan nro 940/2018, ei ole olemassa yhtä ainoaa ”mallia”, joka voisi ihanteellisesti noudattaa toimivallanjaon periaatetta ja turvata tuomioistuinlaitoksen täyden riippumattomuuden.<sup>62</sup>

90. Toiseksi tuomarivalintalautakunnan ehdotukset eivät ole vuoden 2016 perustuslain nojalla sitovia, ja vaikuttaa siltä, että maltalaiset tuomioistuimet eivät katso nimityspäätösten kuuluvan toimivaltaansa. Tältä osin huomautan, että kuten Maltan hallituksen edustaja vahvisti istunnossa, oikeussuojakeinoista Maltassa on tällä hetkellä käytettävissä ainoastaan *actio popularis* -kanne. Kuten Republika totesi vastauksessaan, tämä oikeussuojakeino on kuitenkin pelkästään keino riitauttaa *lainsäädännön* perustuslainmukaisuus eikä menettely, jossa voidaan valvoa *yksittäisen* tuomarinimityksen pätevyyttä. Jos esille tulee tapaus, jossa yksittäinen tuomari oli nimitetty lainvastaisesti, maltalaiset tuomioistuimet olisivat nimittäin SEU 19 artiklan 1 kohdan nojalla velvollisia tarjoamaan asianmukaisen oikeussuojakeinon sen varmistamiseksi, että tämä nimitys voitaisiin riitauttaa tehokkaasti. Koska maltalaisissa tuomioistumissa ei ilmeisestikään ole tähän mennessä tullut esille tällaista kysymystä, tätä on ehkä turhaa tarkastella lähemmin, ellei ja siihen saakka kunnes tällainen kysymys tulee esille. Jos lisäksi pääministeri joskus poikkeaa tuomarivalintalautakunnan ehdotuksesta, perustuslaki velvoittaa hänet perustelevaan valintansa virallisessa lehdessä julkaistavassa ilmoituksessa ja antamaan tietystä määräajassa edustajainhuoneelle ilmoituksen, jossa selitetään syyt siihen, miksi hän on poikennut suosituksesta.<sup>63</sup>

91. Lisäksi perustuslain 96 A §:n 4 momentissa taataan, että tuomarivalintalautakunnan jäsenet toimivat tehtävässään oman itsenäisen harkintansa mukaisesti eivätkä ole kenenkään muun henkilön tai minkään muun elimen ohjauksessa tai valvonnassa. Lisäksi tuomarivalintalautakunta antaa lausuntonsa perustuslain 96 A §:n 8 momentin<sup>64</sup> nojalla julkaistavassa päätöksessä vahvistettujen perusteiden perusteella, ja nimitykset perustuvat perustuslaissa vahvistettuihin objektiivisiin perusteisiin – kuten kokemukseen asianajajana toimimisesta.<sup>65</sup>

92. Yhteenvetona Venetsian komission lausunnon voidaan näin ollen sanoa kuvastavan suosituksia aukottomammasta avoimuuteen perustuvasta järjestelmästä ja tuomareiden nimittämisjärjestelmästä, jossa nimittäminen tapahtuu ehdokkaan ansioiden perusteella. Vaikka

<sup>60</sup> Lausunto nro 940/2018, 44 kohta.

<sup>61</sup> Ks. vastaavasti Bartole, S., ”Final remarks: the role of the Venice Commission”, *Review of Central and East European Law*, nide 3, 2000, s. 351–363, erityisesti s. 355.

<sup>62</sup> Lausunto nro 940/2018, 30 kohta.

<sup>63</sup> Ks. perustuslain 96 §:n 4 momentti ylioikeuksien tuomareista ja perustuslain 100 §:n 6 momentti alioikeuksien tuomareista.

<sup>64</sup> Perustuslain 96 A §:n 8 momentin mukaan tuomarivalintalautakunta ”vahvistaa omat menettelysääntönsä, ja sen on julkaistava oikeusministerin suostumuksella perusteet, joiden mukaisesti se suorittaa arviointinsa”. Nämä perusteet ovat saatavilla oikeusministeriön verkkosivustolla (<https://justice.gov.mt/en/justice/Pages/criteria-for-appointment-to-the-judiciary.aspx>).

<sup>65</sup> Ks. perustuslain 96 §:n 2 momentti ylioikeuksien tuomareista ja perustuslain 100 §:n 2 momentti alioikeuksien tuomareista.



nämä voivatkin olla toivottavia suosituksia sinänsä, se, ettei Maltan järjestelmä täysin täytä näitä vaatimuksia, ei itessään tarkoita, ettei maltalaisilla tuomareilla ole sekä teoriassa että tosiasiallisesti riippumattomuudesta takeita, jotka ovat riittäviä SEU 19 artiklan vaatimusten täyttämiseksi.

## **6. Toista kysymystä koskeva päätelmä**

93. Edellä esitetyn perusteella katson näin ollen, ettei SEU 19 artiklan 1 kohta, tulkittuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, ole esteenä kansallisille perustuslain säännöksille, joiden mukaan toimeenpanovallan käyttäjä tai yksi sen jäsenistä, kuten pääministeri, osallistuu tuomioistuinlaitoksen jäsenten nimittämismenettelyyn.

94. Vaikka SEU 19 artiklan 1 kohta, tulkittuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, ei ohjaa ex ante nimityksen erityisiä edellytyksiä tai jäsenvaltioiden tuomareiden erityisten takeiden luonnetta, siinä kuitenkin edellytetään vähintäänkin, että tällaisilla tuomareilla on takeet riippumattomuudesta. SEU 19 artiklan kannalta merkityksellistä on se, että tuomarit eivät saa olla riippuvaisia joko toimeenpano- tai lainsäädäntövallan käyttäjistä eivätkä näiden hierarkiaan perustuvassa valvonnassa. Tuomareiden on oltava taloudellisesti riippumattomia toimeenpano- ja lainsäädäntövallan käyttäjistä, jotta heidän palkkojaan ei heikennetä (muutoin kuin yleisesti sovellettavan verotuksen tai yleisesti sovellettavien ja oikeasuhteisten palkanalennusten seurauksena) heidän toimikautensa aikana. On myös tärkeää, että tuomareita myös suojataan riittävästi erottamiselta, jolle on oltava perustellut syyt, ja että heitä koskevassa kurinpitojärjestelmässä on tarvittavat takeet, jotta vältetään vaara siitä, että tällaista kurinpitojärjestelmää käytetään tuomioistuinratkaisujen sisällön poliittisen valvonnan järjestelmänä.

95. Kansallisen tuomioistuimen asiana on varmistua siitä, onko tällaisia takeita tosiasiallisesti olemassa.

## **D Kolmas ennakkoratkaisukysymys**

96. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee siinä tapauksessa, että pääministerin valtaoikeuksien todetaan olevan ristiriidassa SEU 19 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, onko tämä otettava huomioon tulevien virkanimitysten osalta vai vaikuttaako tämä myös aikaisempiin virkanimityksiin. Tässä kysymyksessä tulee itse asiassa esille kysymys unionin tuomioistuimen tuomion vaikutusten ajallisesta rajoittamisesta siinä tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tulee arviointinsa päätteeksi siihen tuloksen, että pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleva tuomareiden nimittämismenettely on SEU 19 artiklan 1 kohdan, sellaisena kuin unionin tuomioistuin sitä tulkitsee tulevassa tuomiossaan, vastainen.

97. Tässä yhteydessä on huomautettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tulkinnalla, jonka unionin tuomioistuin SEUT 267 artiklassa sille annettua toimivaltaa käyttäen antaa unionin oikeussäännölle, selvennetään ja täsmennetään kyseisen oikeussäännön merkitystä ja ulottuvuutta niin, että unionin tuomioistuimen tulkinnasta ilmenee, miten tätä oikeussääntöä pitää tai olisi pitänyt tulkita ja soveltaa sen voimaantulosta lähtien. Tästä seuraa, että tuomioistuimet voivat ja niiden täytyy soveltaa näin tulkittua sääntöä myös oikeussuhteisiin, jotka ovat syntyneet ja jotka on perustettu ennen tulkintapyynnöstä annettua tuomiota, jos edellytykset kyseisen oikeussäännön soveltamista koskevan asian

käsittelylle toimivaltaisissa tuomioistuimissa muuten täyttyvät.<sup>66</sup>

98. Unionin tuomioistuin voi ainoastaan täysin poikkeuksellisissa tapauksissa unionin oikeusjärjestykseen kuuluvaa yleistä oikeusvarmuuden periaatetta soveltaen rajoittaa kaikkien asianomaisten henkilöiden mahdollisuutta vedota sen tulkitsemaan säännökseen tai määräykseen vilpittömässä mielessä perustettujen oikeussuhteiden pätevyyden kyseenalaistamiseksi. Jotta tällainen rajoittava päätös voitaisiin tehdä, kahden olennaisen edellytyksen, eli asianomaisten vilpittömän mielen ja vakavien vaikeuksien uhan, on täyttyvä.”<sup>67</sup>

99. Unionin tuomioistuin on myös todennut, että tällaisen tulkinnan vaikutusten ajallinen rajoitus voidaan tehdä ainoastaan siinä samassa tuomiossa, jossa annetaan pyydetty tulkintaratkaisu.<sup>68</sup> Tältä osin on huomautettava, että nyt käsiteltävässä asiassa tarkastellaan ensimmäistä kertaa kysymystä siitä, kuuluuko tuomareiden nimittämistä koskeva kansallinen menettely SEU 19 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan ja, jos kuuluu, missä määrin.

100. Vilpittömän mielen edellytyksen osalta voidaan korostaa kolmea osatekijää. Ensinnäkin nyt käsiteltävä asia merkitsee todennäköisesti SEU 19 artiklan 1 kohdan soveltamisalan tulkinnan, siltä osin kuin se koskee tuomareiden nimittämismenettelyä, kehittymistä sen verrattain viimeaikaisen oikeuskäytännön yhteydessä, joka alkoi 27.2.2018 annetusta tuomiosta Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117). Toiseksi ennen perustuslain vuonna 2016 toteutettua uudistusta voimassa ollut nimittämisjärjestelmä oli samankaltainen kuin pääasian oikeudenkäynnissä riidanalainen järjestelmä – lukuun ottamatta tuomarivalintalautakunnan osallisuutta. Tullakseen Euroopan unionin jäseneksi Maltaan oli kuitenkin kunnioitettava SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja<sup>69</sup> ja täytettävä Eurooppa-neuvostossa 21. ja 22.6.1993 vahvistetut ”Kööpenhaminan kriteerit”,<sup>70</sup> mikä tarkoittaa – poliittisen kriteerin perusteella – oikeusvaltioon ja vahvaan, tehokkaaseen, riippumattomaan, puolueettomaan ja vastuunalaiseen tuomioistuinlaitokseen kohdistuvaa tiukkaa valvontaa.<sup>71</sup> Kolmanneksi, vaikka Euroopan komissio totesi Maltaa koskevassa vuoden 2019 maakohtaisessa raportissaan,<sup>72</sup> jossa viitattiin Venetsian komission lausuntoon nro 940/2018, että Maltaan oikeusjärjestelmässä on useita haasteita ja että viimeaikaisilla uudistuksilla ei ole vielä täysin varmistettu tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta,<sup>73</sup> se ei pitänyt tarpeellisena aloittaa SEUT 258 artiklan nojalla jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä Maltaa vastaan.<sup>74</sup>

<sup>66</sup> Ks. vastaavasti tuomio 14.4.2015, Manea (C-76/14, EU:C:2015:216, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 23.4.2020, Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, 54 kohta).

<sup>67</sup> Ks. vastaavasti tuomio 14.4.2015, Manea (C-76/14, EU:C:2015:216, 54 kohta) ja tuomio 23.4.2020, Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, 56 kohta).

<sup>68</sup> Ks. vastaavasti tuomio 6.3.2007, Meilicke ym. (C-292/04, EU:C:2007:132, 36 kohta) ja tuomio 23.4.2020, Herst (C-401/18, EU:C:2020:295, 57 kohta).

<sup>69</sup> SEU 49 artikla.

<sup>70</sup> Puheenjohtajavaltion päätelmät, Eurooppa-neuvosto, Kööpenhamina (21. ja 22.6.1993).

<sup>71</sup> Ks. vastaavasti Lazarova-Déchaux, G., ”L'exigence de qualité de la justice dans la nouvelle stratégie d'élargissement de l'Union européenne”, *Revue du droit public*, nro 3, 2015, s. 729–759, erityisesti s. 731 ja 737 ja Bobek, M. ja Kosař, D., ”Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe”, *German Law Journal*, nide 19, nro 7, 2020, s. 1257–1292, erityisesti s. 1275. Vaatimus, jonka mukaan hakijamaassa on oltava ”demokraattiset instituutiot ja riippumattomat oikeus- –viranomaiset” ilmenee selvästi komission asiakirjasta ”Agenda 2000 – Vol. I: Kohti vahvempaa ja laajempaa unionia” (KOM(97) 2000 lopullinen) (s. 42; kursivointi tässä).

<sup>72</sup> SWD(2019) 1017 final.

<sup>73</sup> Ks. vastaavasti 3.4.3. jakso Governance/Institutions quality, s. 40.

<sup>74</sup> Huomautan myös, että komission asiakirjan ”Oikeusvaltiokertomus 2020 – Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa” Maltaa käsittelevässä luvussa komissio toteaa Maltaan oikeuslaitoksesta, että Maltaan hallitus esitti joukon uudistusehdotuksia, jotka koskivat muun muassa tuomareiden nimitysjärjestelmää ja jotka vahvistavat osaltaan oikeuslaitoksen riippumattomuutta (Oikeusvaltiokertomus 2020 – Luku: Oikeusvaltiotilanne Maltalla (SWD (2020) 317 final, s. 2).

101. Nämä seikat ovat siten nähdäkseni saaneet perustellusti Maltaan asianomaiset viranomaiset katsomaan, että riidanalainen tuomareiden nimittämismenettely oli unionin oikeuden mukainen.<sup>75</sup>

102. Vakavien vaikeuksien uhasta on todettava, että tässä tilanteessa unionin tuomioistuimen nyt käsiteltävässä asiassa unionin oikeudesta esittämä tulkinta koskee oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja kansallisten tuomioistuinten kokoonpanon sääntöjenmukaisuutta.

103. Tässä tilanteessa on selvää, että jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo unionin tuomioistuimen tuomion perusteella, että Maltassa voimassa oleva tuomareiden nimittämismenettely on SEU 19 artiklan 1 kohdan vastainen, tämä herättäisi väistämättä oikeusvarmuudesta vakavaa huolta, joka voisi vaikuttaa koko oikeusjärjestelmän toimintaan. Nämä vaikeudet nimittäin vaikuttaisivat paitsi tuomareiden kykyyn ratkaista vireillä olevia asioita myös – kuten Maltaan hallitus perustellusti huomautti kirjallisissa huomautuksissaan – oikeusjärjestelmän kykyyn ratkaista Maltaa uhkaavien oikeusriitojen sumasta aiheutuva ongelma. Lisäksi tällainen ratkaisu vaikuttaisi todennäköisesti maltalaisten tuomioistuinten aiemmin käsittelemien asioiden oikeusvoimavaikutukseen. Oikeusvoiman periaate on kuitenkin erityisen tärkeä sekä Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä että kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Itse asiassa sekä oikeusrauhan ja oikeussuhteiden vakauden että hyvän lainkäytön varmistamiseksi on tärkeää, että käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen käytön tai näitä oikeussuojakeinoja varten säädettyjen määräaikojen päättymisen jälkeen lainvoimaisiksi tulleita tuomioistuinten ratkaisuja ei voida enää saattaa kyseenalaisiksi.<sup>76</sup>

104. Edellä esitetyn perusteella katson, että kansallisen tuomioistuimen esittämään kolmanteen kysymykseen on vastattava, että tuomareiden nimittämismenettelyä ei voida kyseenalaistaa SEU 19 artiklan 1 kohdan, tulkittuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, nojalla sellaisten vaatimusten tueksi, jotka on esitetty ennen tulevan tuomion julistamispäivää.

## VI Ratkaisuehdotus

105. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonalin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, voidaan soveltaa, kun kansallinen tuomioistuin arvioi Maltaan perustuslaissa säädetyn kaltaisen tuomareiden nimittämismenettelyn oikeudellista pätevyyttä.
- 2) SEU 19 artiklan 1 kohta, tulkittuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, ei ole esteenä kansallisille perustuslain säännöksille, joiden mukaan toimeenpanovallan käyttäjä tai yksi sen jäsenistä, kuten pääministeri, osallistuu tuomioistuinlaitoksen jäsenten nimittämismenettelyyn. Vaikka SEU 19 artiklan 1 kohta, tulkittuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, ei ohjaa ex ante nimityksen erityisiä edellytyksiä tai jäsenvaltioiden tuomareiden erityisten takeiden luonnetta, siinä kuitenkin edellytetään vähintäänkin, että tällaisilla tuomareilla on takeet riippumattomuudesta. SEU 19 artiklan kannalta merkityksellistä on se, että tuomarit eivät saa olla riippuvaisia joko toimeenpano- tai

<sup>75</sup> Ks. vastaavasti (unionin oikeuden rikkomista koskevan kanteen nostamatta jättämisen vaikutuksesta arvioitaessa jäsenvaltion toimimista vilpittömässä mielessä) tuomio 8.4.1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, 73 kohta).

<sup>76</sup> Ks. vastaavasti tuomio 6.10.2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, 28 kohta) ja tuomio 24.10.2018, XC ym. (C-234/17, EU:C:2018:853, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

lainsäädäntövallan käyttäjistä eivätkä näiden hierarkiaan perustuvassa valvonnassa. Tuomareiden on oltava taloudellisesti riippumattomia toimeenpano- ja lainsäädäntövallan käyttäjistä, jotta heidän palkkojaan ei heikennetä (muutoin kuin yleisesti sovellettavan verotuksen tai yleisesti sovellettavien ja oikeasuhteisten palkanalennusten seurauksena) heidän toimikautensa aikana. On myös tärkeää, että tuomareita suojataan riittävästi erottamiselta, jolle on oltava perustellut syyt, ja että heitä koskevassa kurinpitojärjestelmässä on tarvittavat takeet, jotta vältetään vaara siitä, että tällaista kurinpitojärjestelmää käytetään tuomioistuinratkaisujen sisällön poliittisen valvonnan järjestelmänä.

- 3) Tuomareiden nimittämismenettelyä ei voida kyseenalaistaa SEU 19 artiklan 1 kohdan, tulkittuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, nojalla sellaisten vaatimusten tueksi, jotka on esitetty ennen tulevan tuomion julistamispäivää.