



# Oikeustapauskokoelma

Asia C-791/19

**Euroopan komissio  
vastaan  
Puolan tasavalta**

**Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 15.7.2021**

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Tuomareihin sovellettava kurinpitäjärjestelmä – Oikeusvaltio – Tuomareiden riippumattomuus – Tehokas oikeussuoja unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla – SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Tuomioistuinratkaisujen sisällön katsominen kurinpitörikkomukseksi – Riippumattomat ja laillisesti perustetut kurinpitotuomioistuimet – Kohtuullisen käsittelyajan noudattaminen ja puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen kurinpitomenettelyissä – SEUT 267 artikla – Rajoitukset kansallisten tuomioistuinten oikeuteen ja velvollisuuteen pyytää ennakkoratkaisuja unionin tuomioistuimelta

1. *Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Nopeutettu menettely – Edellytykset – Olosuhteet, joiden perusteella nopea käsittely on perusteltu – Ei ole – Nopeutettua menettelyä ei voida soveltaa asiassa esiin tulleiden oikeudellisten ongelmien arkaluonteisuuden ja monitahoisuuden vuoksi*  
(*Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 a artikla; unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 133 artiklan 1 kohta*)

(ks. 32–34 kohta)

2. *Jäsenvaltiot – Velvoitteet – Tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi tarvittavista muutoksenhakukeinoista säättäminen – Ulottuvuus*  
(*SEU 2 artikla ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta; Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla ja 51 artiklan 1 kohta*)

(ks. 52–54 kohta)

3. *Jäsenvaltiot – Velvoitteet – Tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi tarvittavista muutoksenhakukeinoista säättäminen – Tuomareiden riippumattomuutta koskevan periaatteen kunnioittaminen – Ulottuvuus*  
(*SEU 2 artikla ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta; Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 ja 48 artikla*)

(ks. 55–61, 95–98 ja 228 kohta)

4. *Jäsenvaltiot – Velvoitteet – Tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi tarvittavista muutoksenhakukeinoista säättäminen – Tuomareiden riippumattomuutta koskevan periaatteen kunnioittaminen – Ylimmän tuomioistuimen uusi kurinpitojaosto, johon kuuluvat tuomarit Puolan tasavallan presidentti nimittää kansallisen tuomarineuvoston esityksestä – Jaosto, jonka tehtävänä on käsitellä ylimmän tuomioistuimen tuomareita ja yleisten tuomioistuinten tuomareita koskevat kurinpitoasiat – Jaosto, johon kuuluu vain uusia tuomareita, jotka saavat erityisen suurta palkkaa ja joilla on erityisen vahva organisatorinen, toiminnallinen ja taloudellinen itsenäisyys – Yksityisissä heräävät perustellut epäilyt siitä, onko kyseinen jaosto täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa ja onko se neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden – Laiminlyönti – Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen*  
(SEU 2 artikla ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta; SEUT 258 artikla; Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla)

(ks. 80–83, 86, 102–110, 112, 113 ja 235 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta)

5. *Jäsenvaltiot – Velvoitteet – Tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi tarvittavista muutoksenhakukeinoista säättäminen – Tuomareiden riippumattomuutta koskevan periaatteen kunnioittaminen – Kansallinen lainsäädäntö, jossa ei määritellä selvästi ja täsmällisesti, millainen käyttäytyminen voi johtaa tuomareiden kurinpidolliseen vastuuseen – Lainsäädäntö, jolla ei voida välttää tuomareiden vaaraa joutua kurinpidolliseen vastuuseen pelkästään päätöksensä vuoksi – Tuomareita koskevissa kurinpitoasioissa toimivaltainen jaosto, joka ei täytä riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimusta – Ei voida sallia – Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen*  
(SEU 2 artikla ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta; Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla)

(ks. 134, 136–141, 146–148, 157 ja 235 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta)

6. *Jäsenvaltiot – Velvoitteet – Tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi tarvittavista muutoksenhakukeinoista säättäminen – Laillisesti perustettua tuomioistuinta koskevan vaatimuksen noudattaminen – Kansallinen lainsäädäntö, jossa annetaan kurinpitojaoston puheenjohtajalle vapaa harkintavalta nimetä tuomaria vastaan ajettavaa kurinpitoasiaa käsittelevä alueellisesti toimivaltainen kurinpitotuomioistuin – Nimeämisessä noudatettavien perusteiden puuttuminen – Ei voida sallia – Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen*  
(SEU 2 artikla ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta; Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla)

(ks. 164, 172, 173, 176 ja 235 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta)

7. *Jäsenvaltiot – Velvoitteet – Tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi tarvittavista muutoksenhakukeinoista säättäminen – Tuomareiden riippumattomuutta koskevan periaatteen kunnioittaminen – Kansallinen lainsäädäntö, jossa sallitaan kurinpitomenettelyn vireillepano tuomaria vastaan, johon samassa asiassa jo kohdistunut kurinpitomenettely on lopetettu tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä – Kansallinen*

*lainsäädäntö, jossa ei taata tuomareita koskevien kurinpitoasioiden käsittelyä kohtuullisessa ajassa – Ei voida sallia – Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen (SEU 2 artikla ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta; Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla)*

(ks. 187, 193, 197, 202 ja 235 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta)

8. *Jäsenvaltiot – Velvoitteet – Tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi tarvittavista muutoksenhakukeinoista säättäminen – Tuomareiden riippumattomuutta koskevan periaatteen kunnioittaminen – Kurinpitomenettely tuomaria vastaan, joka ei terveydellisistä syistä voi osallistua asian käsittelyyn – Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan avustajan nimeämisellä asianomaisen tuomarin puolustajaksi ei ole lykkäävää vaikutusta menettelyn kulkuun – Kurinpitoasian käsittelyn jatkaminen tuomarin tai hänen avustajansa jäätyä laillisesta syystä pois asian käsittelystä – Kansallinen lainsäädäntö, jossa ei taata menettelyn kohteena olevan tuomarin puolustautumisoikeuksia – Ei voida sallia – Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen (SEU 2 ja SEU 19 artikla; Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 ja 48 artikla)*

(ks. 208–210, 213 ja 235 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta)

9. *Jäsenvaltiot – Velvoitteet – Kansallisten tuomioistuinten toimivalta esittää kysymyksiä unionin tuomioistuimelle – Vilpittömän yhteistyön velvoite – Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan tuomari voi joutua kurinpitomenettelyn kohteeksi unionin tuomioistuimelle esitetyn ennakkoratkaisupyynnön vuoksi – Ei voida sallia – Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen (SEUT 267 artiklan toinen ja kolmas kohta)*

(ks. 223–227, 230, 231, 234 ja 235 kohta sekä tuomiolauselman 2 kohta)

### **Tiivistelmä**

#### **Puolan lainsäädäntö, joka koskee tuomareihin sovellettavaa kurinpitojärjestelmää, on unionin oikeuden vastainen**

*Riippumattomuutta koskeva vaatimus edellyttää, että kurinpitojärjestelmään sisältyy tarvittavat takeet, joilla voidaan välttää kaikki riskit tuomioistuinratkaisujen sisällön poliittisesta valvonnasta*

Puola otti vuonna 2017 käyttöön Sąd Najwyższy (ylin tuomioistuin, Puola) tuomareihin ja yleisten tuomioistuinten tuomareihin sovellettavan uuden kurinpitojärjestelmän. Tämän lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä ylimpään tuomioistuimeen perustettiin uusi jaosto, Izba Dyscyplinarna (jäljempänä kurinpitojaosto). Kyseisen jaoston tehtäväksi säädettiin muun muassa käsitellä ylimmän tuomioistuimen tuomareita koskevat kurinpitoasiat sekä muutoksenhakuasteena yleisten tuomioistuinten tuomareita koskevat kurinpitoasiat.

Komissio katsoi, että Puola ei ollut noudattanut unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan<sup>1</sup> ottaessaan käyttöön uuden kurinpitojärjestelmän, ja nosti sen vuoksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen unionin tuomioistuimessa. Komissio katsoo muun muassa, että tämä kurinpitojärjestelmä ei takaa kurinpitojaoston riippumattomuutta eikä sen puolueettomuutta, koska jaostoon kuuluu ainoastaan Krajowa Rada Sądownictwa (kansallinen tuomarineuvosto, Puola) (jäljempänä KRS) valitsemia tuomareita ja KRS:n 25 jäsenestä 23 on poliittisten elinten nimittämiä.

Asiassa antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuimen suuri jaosto hyväksyi komission nostaman jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen. Unionin tuomioistuin toteaa yhtäältä, että tuomareihin sovellettava uusi kurinpitojärjestelmä loukkaa heidän riippumattomuuttaan. Toisaalta tämä järjestelmä ei mahdollista sitä, että asianomaiset tuomarit täyttävät heille ennakkoratkaisumenettelyssä kuuluvat velvoitteensa täysin riippumattomasti.

### *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

Aluksi unionin tuomioistuin toteaa, että Puola ei ole noudattanut SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaista velvoitettaan säätää tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.

Unionin tuomioistuin muistuttaa, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja tästä määräyksestä johtuva tuomareiden riippumattomuutta koskeva vaatimus edellyttävät unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, että jäsenvaltioiden oikeussuojakeinojen järjestelmään unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla kuuluvien kansallisten tuomioistuinten tuomareihin sovellettavaan kurinpitojärjestelmään sisältyy tarvittavat takeet, jotta vältetään täysin vaara siitä, että tällaista kurinpitojärjestelmää käytetään tuomioistuinratkaisujen sisällön poliittisen valvonnan järjestelmänä, ja tämä edellyttää muun muassa sellaisten sääntöjen laatimista, joissa määritellään, millaista menettelyä pidetään kurinpitotrikomuksina, ja joissa säädetään riippumattoman elimen asiaan puuttumisesta sellaisen menettelyn mukaisesti, jossa taataan täysimääräisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa vahvistetut oikeudet ja etenkin puolustautumisoikeudet sekä mahdollisuus riitauttaa tuomioistuimessa kurinpitoelinten päätökset.

Unionin tuomioistuimen mukaan Puola ei ensinnäkään ole taannut kurinpitojaoston riippumattomuutta ja puolueettomuutta ja on siten loukannut tuomareiden riippumattomuutta jättäessään heidät ilman takeita siitä, että heitä vastaan vireille pantuja kurinpitomenettelyjä valvoo elin, joka itse täyttää tällaiset takeet. Toimivallanjaon periaatteen mukaisesti on taattava tuomioistuinten riippumattomuus lainsäädäntövallasta ja toimeenpanovallasta. Vuoden 2017 lainsäädäntöuudistuksen mukaan ylimmän tuomioistuimen tuomareiden ja erityisesti ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston jäsenten nimittämismenettelyssä ratkaisevassa roolissa on KRS – elin, jonka kokoonpanon Puolan toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan käyttäjät ovat perusteellisesti muuttaneet. Unionin tuomioistuin toteaa myös, että kurinpitojaoston on säädetty muodostuvan ainoastaan KRS:n valitsemista uusista tuomareista, jotka eivät ennestään kuulu Sąd Najwyższyyn kokoonpanoon ja jotka saavat huomattavasti suurempaa palkkaa ja joilla on erityisen vahva organisatorinen, toiminnallinen ja taloudellinen itsenäisyys verrattuna Sąd Najwyższyyn

<sup>1</sup> Komissio katsoi, että Puola ei ollut noudattanut SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan – jossa määrätään jäsenvaltioiden velvoitteesta säätää tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla – ja SEUT 267 artiklan toisen ja kolmannen kohdan – joissa määrätään tiettyjen kansallisten tuomioistuinten mahdollisuudesta (toinen kohta) ja muiden kansallisten tuomioistuinten velvollisuudesta (kolmas kohta) esittää ennakkoratkaisupyntö – mukaisia velvoitteitaan.

muissa lainkäyttöjaostoissa vallitseviin olosuhteisiin. Nämä seikat ovat yhdessä tarkasteltuina omiaan herättämään yksityisissä perusteltuja epäilyjä siltä osin, onko kyseinen kurinpitoelin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ja erityisesti Puolan lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttäjien välittömän tai välillisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko mainittu elin neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden.

Unionin tuomioistuin toteaa toiseksi ja ottaen tältä osin samalla huomioon sen, ettei kurinpitojaoston riippumattomuutta ja puolueettomuutta näin ollen ole taattu, että Puola on sallinut, että tuomioistuinratkaisujen sisältö voidaan katsoa yleisten tuomioistuinten tuomarien tekemäksi kurinpitovirastoksi. Unionin tuomioistuin muistuttaa, että kurinpitojärjestelmän käyttö tuomioistuinratkaisujen poliittisen valvonnan tai tuomareihin kohdistuvan painostuksen välineenä on estettävä, ja toteaa, että tuomareihin sovellettava uusi kurinpitojärjestelmä, joka ei täytä selkeyden ja täsmällisyyden vaatimuksia sen määrittelyssä, millainen käyttäytyminen voi johtaa tuomareiden kurinpidolliseen vastuuseen, loukkaa tässä tapauksessa myös heidän riippumattomuuttaan.

Kolmanneksi Puola ei yhtäältä ole myöskään taannut, että yleisten tuomioistuinten tuomareita vastaan ajettavat kurinpitoasiat käsitellään kohtuullisessa ajassa, ja se on tälläkin tavoin loukannut kyseisten tuomareiden riippumattomuutta. Uuden kurinpitojärjestelmän mukaan nimittäin tuomari, johon kohdistunut kurinpitomenettely on saatettu päätökseen tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla, voi jälleen joutua kurinpitomenettelyn kohteeksi samassa asiassa siten, että tuomariin kohdistuu pysyvä kurinpitomenettelyn uhka. Toisaalta tuomareihin kohdistuvissa kurinpitomenettelyissä sovellettavat uudet menettelysäännöt ovat omiaan rajoittamaan menettelyn kohteena olevien tuomareiden puolustautumisoikeuksia. Kyseisen uuden järjestelmän mukaan avustajan nimeäminen tuomarille ja avustajan ryhtyminen tehtäväänsä hänen puolustajanaan eivät keskeytä asian käsittelyä, puhumattakaan siitä, että asian käsittelyä voidaan jatkaa huolimatta tuomarin tai hänen avustajansa poissaolosta laillisen esteen vuoksi. Erityisesti silloin, kun edellä mainitut uudet menettelysäännöt kuuluvat, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, kurinpitojärjestelmään, jossa on edellä jo mainitut puutteet, ne lisäävät riskiä siitä, että kurinpitojärjestelmää käytetään tuomioistuinratkaisujen sisällön poliittisen valvonnan järjestelmänä.

Neljänneksi unionin tuomioistuin katsoo, että koska Puola on antanut kurinpitojaoston puheenjohtajalle vapaan harkintavallan nimetä ensimmäisenä oikeusasteena toimivaltainen kurinpitotuomioistuin yleisten tuomioistuinten tuomareita koskeissa kurinpitoasioissa, se on jättänyt varmistamatta, että kurinpitoasiat tutkitaan ”laillisesti perustetussa” tuomioistuimessa, kuten SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa kohdassa myös edellytetään.

Tämän jälkeen unionin tuomioistuin toteaa, että Puola ei ole noudattanut SEUT 267 artiklan toisen ja kolmannen kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se sallii sen, että tuomioistuinten oikeutta esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnöjä rajoitetaan kurinpitomenettelyn vireillepanon mahdollisuudella. Kansallisia säännöksiä, joista seuraa, että kansallisten tuomioistuinten tuomarit voivat joutua kurinpitomenettelyn kohteeksi unionin tuomioistuimelle esittämänsä ennakkoratkaisupyynnön vuoksi, ei nimittäin voida sallia, koska tällaiset säännökset haittaavat asianomaisten tuomareiden tosiasiallista mahdollisuutta käyttää oikeuttaan tai täyttää velvollisuutensa asian saattamiseen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi mainittujen määräysten mukaisesti ja haittaavat myös perussopimuksilla täten käyttöön otettua kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välisen yhteistyön järjestelmää unionin oikeuden yhtenäisen tulkinnan ja täyden vaikutuksen turvaamiseksi.