



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NICHOLAS EMILIOU

16 päivänä helmikuuta 2023¹

Asia C-216/21

**Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” ja
YN
vastaan
Consiliul Superior al Magistraturii**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Curtea de Apel Ploiești (ylioikeus, Ploiești, Romania))

Ennakkoratkaisupyyntö – Päätös 2006/928/EY – Yhteistyötä ja Romanian edistymisen seuranta koskeva järjestelmä tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan alalla – SEU 2 artikla – Oikeusvaltioperiaate – SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla –
Tuomareiden riippumattomuus – Kansallinen toimenpide, jolla muutetaan alempien tuomioistuinten tuomareiden ylennyssääntöjä

I Johdanto

1. ”Justice must not only be done, it must also be seen to be done” (Ei riitä, että oikeus toteutuu, sen on myös nähtävä toteutuvan). Tähän kuuluksaan periaatteeseen vedotaan usein, kun on kyse tuomioistuinten riippumattomuutta koskevasta kysymyksistä, koska näiden kysymysten ytimessä on luottamus, jota tuomioistuinten on herätettävä yksityisissä demokraattisessa yhteiskunnassa.²

2. Consiliul Superior al Magistraturiiin (Romanian ylin tuomarineuvosto, jäljempänä ylin tuomarineuvosto) tuomarijaosto hyväksyi vuonna 2019 kansallisen ohjesäännön, jolla uudistettiin Romanian alempien tuomioistuinten tuomareihin sovellettavaa ylennysmenettelyä (jäljempänä riidanalainen ohjesääntö).³ Pääasian valittajat, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” (Romanian tuomareiden edunvalvontayhdistys) ja YN, vaativat tämän päätöksen osittaista kumoamista Curtea de Apel Ploieștissa (ylioikeus, Ploiești, Romania), joka on nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² Ks. mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä EIT) tuomio 15.7.2010, Gazeta-Ukraina-Tsentr v. Ukraina (CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja EIT:n tuomio 3.5.2007, Bochan v. Ukraina (CE:ECHR:2007:0503JUD000757702, 66 kohta). Ks. myös 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, 127 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; jäljempänä tuomio A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus)).

³ Ylimmän tuomarineuvoston tuomarijaoston 17.9.2019 tekemä päätös N:o 1348, jolla hyväksytään tuomareiden ylentämistä koskevan kilpailun järjestämistä ja kilpailun kulkua koskeva ohjesääntö.

3. Valittajat väittävät, että riidanalaisella ohjesäännöllä toteutettu uudistus on ongelmallinen siltä osin kuin kansallisten alempien tuomioistuinten tuomareihin sovellettavan ylennysmenettelyn suorittavat niiden ylioikeuksien presidentit ja jäsenet, joissa avoimet virat on täytettävä, ja siltä osin kuin se perustuu subjektiivisiin ja harkinnanvaraisiin kriteereihin eikä hakijoiden objektiiviseen arviointiin, joka perustuu ainoastaan heidän suoritukseensa kirjallisessa kokeessa, kuten ennen riidanalaisen ohjesäännön antamista tapahtui.

4. Nyt käsiteltävällä ennakkoratkaisupyynnöllä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko tällainen uudistus yhteensopiva tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen kanssa, joka sen mukaan perustuu Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklaan (perusoikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan (oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan) sekä SEU 2 artiklassa tarkoitettuun oikeusvaltion arvoon.

5. Lyhyesti sanottuna olen jäljempänä esittämistäni syistä sitä mieltä, että riidanalaisella ohjesäännöllä toteutettujen kaltaisilla lainsäädännöllisillä muutoksilla ei loukata tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

6. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että ”jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla”.

7. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen”, määrätään seuraavaa:

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

B *Romanian oikeus*

8. Tuomareihin ja syyttäjiin sovellettavista oikeussäännöistä 28.6.2004 annettua lakia nro 303/2004 (Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor), sellaisena kuin se on uudelleen julkaistu 13.9.2005 Monitorul Oficial al României -lehden II osassa nro 826 (jäljempänä laki nro 303/2004), muutettiin ja täydennettiin tuomareihin ja syyttäjiin sovellettavista oikeussäännöistä annetun lain nro 303/2004 muuttamisesta ja täydentämisestä 12.10.2018 annetulla lailla nro 242/2018 (Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, jäljempänä laki nro 242/2018; Monitorul Oficial al României, I osa, nro 868, 15.10.2018), joka tuli voimaan 18.10.2018.

9. Lailla nro 242/2018 lakiin nro 303/2004 lisättiin 46¹ ja 46³ §. Kyseisissä säännöksissä todetaan, että tuomarit ja syyttäjät voidaan ylentää ainoastaan sellaisten kansallisella tasolla järjestettävien kilpailujen perusteella, joissa arvioidaan hakijoiden työsuorituksia ja käyttäytymistä

ylennysmenettelyä edeltävien kolmen vuoden aikana. Kyseisen ylennysmenettelyn järjestämistä ja kulkua koskevat erityissäännöt on vahvistettava ohjesäännöillä, jotka tapauksen mukaan antaa joko ylimmän tuomarineuvoston tuomarijaosto tai syyttäjajaosto.

10. Riidanalainen ohjesääntö, joka sisältää säännöt tuomareiden ylentämistä koskevien kilpailujen järjestämisestä ja kulusta, annettiin lain nro 303/2004 46¹–46³ §:n nojalla. Kyseinen ohjesääntö hyväksyttiin ylimmän tuomarineuvoston tuomarijaoston 17.9.2019 tekemällä päätöksellä nro 1348.

III Tosiseikat, kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

11. Pääasian valittajat vaativat asiassa, joka on rekisteröity 12.11.2019, Curtea de Apel Ploieștiä kumoamaan osittain ylimmän tuomarineuvoston tuomarijaoston 17.9.2019 tekemän päätöksen nro 1348, jolla riidanalainen ohjesääntö hyväksyttiin. Valittajat väittävät, että kyseisellä ohjesäännöllä loukataan tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta ja että se on hyväksytty noudattamatta suosituksia, jotka on esitetty Euroopan komission useissa kertomuksissa, jotka on annettu Romanian Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä perustetun yhteistyö- ja seurantamekanismin yhteydessä.

12. Valittajat väittävät ensinnäkin, että riidanalaisella ohjesäännöllä säädetyssä menettelyssä annetaan liikaa valtaa ylioikeuksien presidenteille, kun otetaan huomioon, että ylennysmenettelyn toteuttamisesta vastaava valintalautakunta koostuu asianomaisen ylioikeuden presidentistä ja muista kyseisen oikeuden jäsenistä, joiden nimittäminen valintalautakuntaan perustuu ylioikeuden hallintoelimen (johon presidentti myös kuuluu) ehdotukseen. Valintalautakunnan jäsenet ratkaisevat käytännössä myös valitukset, jotka koskevat hakijoiden alemmissa tuomioistuimissa antamia tuomioita, ja arvioivat säännöllisesti hakijoiden työsuorituksia tuomareina, jos ja kun heidät on ylennetty ylioikeuksiin.⁴

13. Toiseksi ne väittävät, että ylennysmenettelyssä painotetaan liikaa subjektiivista arviointia, jossa arvioidaan ehdokkaiden toimintaa ja käyttäytymistä kolmen vuoden aikana ennen heidän osallistumistaan kyseiseen menettelyyn. Osana tätä arviointia valintalautakunta tarkistaa vain pienen määrän kunkin hakijan laatimia ratkaisuja. Lisäksi hakijoiden menestyminen ylennysmenettelyssä riippuu pikemminkin valintalautakunnan jäsenten subjektiivisista mielipiteistä, joita heillä on hakijoista, ja muiden tuomareiden esittämistä mielipiteistä, jotka perustuvat pikemminkin hakijoiden käyttäytymiseen kuin hakijoiden ansioihin.

14. Pääasian valittajat katsovat, että riidanalaisella ohjesäännöllä toteutetut muutokset voivat luoda ilmiön, jossa tuomarit käyttäytyvät hierarkkisesti alisteisella tavalla ylioikeuksien jäseniä kohtaan, koska hakijoita saatetaan kannustaa ylennyksen saamiseksi käyttäytymään alistuvasti valintalautakuntaan kuuluvia ylioikeuksien presidenttejä ja muita jäseniä kohtaan.

⁴ Lisätietoja tuomareiden säännöllistä arviointia suorittavien lautakuntien kokoonpanosta on lain nro 303/2004 39 §:n 3 momentissa.

15. Koska Curtea de Apel Ploiești on epävarma riidanalaisella ohjesäännöllä toteutetun uudistuksen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko [yhteistyö- ja seurantamekanismia] pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna Euroopan unionin toimielimen toimena, jota Euroopan unionin tuomioistuinta voidaan pyytää tulkitsemaan? Kuuluvatko [yhteistyö- ja seurantamekanismin] sisältö, luonne ja ajallinen kesto Bulgarian tasavallan ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen – – soveltamisalaan?⁵ Velvoittavatko yhteistyö- ja seurantamekanismin yhteydessä laadituissa kertomuksissa esitetyt vaatimukset [Romaniaa]?
- 2) Voidaanko SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, luettuina yhdessä SEU 2 artiklan kanssa, vahvistettua tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta tulkita siten, että se koskee myös menettelyjä, jotka liittyvät tuomareiden ylentämiseen?
- 3) Loukataanko tätä periaatetta sillä, että otetaan käyttöön ylentämistä ylempään tuomioistuimeen koskeva järjestelmä, joka perustuu yksinomaan asianomaisen toimintaa ja käyttäytymistä koskevaan suppeaan arviointiin, jonka tekee lautakunta, johon kuuluu ylioikeuden presidentti ja tuomareita, jotka suorittavat erikseen tuomareiden säännöllisen arvioinnin lisäksi sekä tuomareiden arviointia ylentämistä varten että tuomareiden antamien ratkaisujen laillisuusvalvontaa?
- 4) Loukataanko SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, luettuina yhdessä SEU 2 artiklan kanssa, vahvistettua tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta sillä, jos [Romania] ei noudata Euroopan unionin oikeuden ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta, kun se hyväksyttyään yhteistyö- ja seurantamekanismin ja siihen liittyvät kertomukset ja noudatettuaan näitä yli 10 vuoden ajan muuttaa sittemmin ilman ennakoilmoitusta tuomareiden ylentämistä johtotehtäviin koskevaa menettelyä yhteistyö- ja seurantamekanismin suositusten vastaisesti?”

16. Ennakkoratkaisupyyntö, joka oli päivätty 16.2.2021, kirjattiin saapuneeksi 6.4.2021. Kirjallisia huomautuksia esittivät Romanian tuomareiden edunvalvontayhdistys, ylin tuomarineuvosto, Puolan hallitus ja komissio. Asiassa ei ole pidetty istuntoa.

IV Arviointi

17. Käsiteltävä asia antaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden tarkastella ensimmäistä kertaa tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan oikeuskäytäntönsä soveltamista tuomareiden ylennysmenettelyihin sekä tutkia, onko Romaniassa riidanalaisella ohjesäännöllä toteutetun kaltainen uudistus yhteensopiva kyseisessä oikeuskäytännössä asetettujen vaatimusten kanssa.

18. Ennen kuin tarkastelen esitettyjä kysymyksiä, esitän lyhyesti nyt käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset taustatekijät.

⁵ Romania allekirjoitti kyseisen sopimuksen Luxemburgissa 25.4.2005 (EUVL 2005, L 157, s. 11).

A Asian tausta ja alustavat huomautukset

19. Neuvotteluissa, jotka johtivat Romanian liittymiseen Euroopan unioniin vuonna 2007, esitettiin huolenaiheita oikeusjärjestelmän vakavista puutteista ja korruption torjunnasta kyseisessä valtiossa.⁶ Näiden huolenaiheiden lieventämiseksi komissio teki Bulgarian tasavallan ja Romanian liittymisehdoista tehdyn asiakirjan⁷ 37 ja 38 artiklan mukaisesti päätöksen,⁸ jossa se korosti oikeusvaltioperiaatteen merkitystä kaikkien Euroopan unioniin liittyvien valtioiden liittymisen edellytyksenä⁹ ja muistutti, että kaikilla jäsenvaltioilla on oltava puolueeton ja riippumaton oikeusjärjestelmä.¹⁰ Kyseisellä päätöksellä perustettiin yhteistyö- ja seurantamekanismi, joka on siirtymätoimenpide helpottamaan Romanian jatkuvia pyrkimyksiä uudistaa oikeuslaitostaan ja tehostaa korruption torjuntaa Euroopan unioniin liittymisen jälkeisinä vuosina.

20. Konkreettisesti yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevassa päätöksessä säädetään, että komissio antaa säännöllisesti kertomuksia. Näiden kertomusten tarkoituksena on arvioida säännöllisesti Romanian edistymistä oikeusjärjestelmänsä uudistamisessa suhteessa useisiin arviointiperusteisiin (jäljempänä yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteet),¹¹ joilla konkretisoidaan Romanian liittymisneuvottelujen yhteydessä antamat erityiset sitoumukset ja hyväksymät vaatimukset, jotka koskevat erityisesti oikeuslaitoksen riippumattomuuden turvaamista ja parantamista koko sen alueella.¹²

21. Tässä yhteydessä sekä kansallisella että unionin tasolla on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, suojaavatko Romanian oikeusjärjestelmän viimeaikaiset uudistukset riittävästi kansallisten tuomareiden riippumattomuutta. Unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on jo vuonna 2019 saatettu useita asioita, jotka koskevat Romaniassa vuosina 2018 ja 2019 hyväksytyjä muutoksia, jotka koskevat Romanian oikeuslaitoksen jäseniin mahdollisesti kohdistuvia rikosoikeudellisia ja kurinpitomenettelyjä sekä heihin sovellettavaa siviilioikeudellista vastuujärjestelmää.

22. Unionin tuomioistuin tarkasteli näiden muutosten yhteensopivuutta tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen kanssa tuomiossa Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym.¹³ Kyseisessä tuomiossa se myös selvensi, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös ja kyseisen päätöksen perusteella laaditut komission kertomukset ovat unionin toimielimen toimia, joita unionin tuomioistuin voi tulkita. Lisäksi se katsoi, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös sekä yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteissa asetetut tavoitteet, joilla pyritään varmistamaan, että kyseinen jäsenvaltio noudattaa SEU 2 artiklassa ilmaistua oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista koskevaa arvoa, sitovat Romaniaa kaikilta osiltaan. Se totesi myös, että Romanian on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet

⁶ Tällaisia huolenaiheita on esitetty Bulgarian tasavallan ja Romanian liittymisehdoista tehdyn asiakirjan liitteessä IX (ks. erityisesti kyseisen liitteen 3 kohta, joka koskee oikeuslaitoksen uudistamista koskevan toimintasuunnitelman ja strategian hyväksymistä ja täytäntöönpanoa).

⁷ EUVL 2005, L 157, s. 203.

⁸ Yhteistyötä ja Romanian edistymisen seurantaan koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan alalla 13.12.2006 tehty päätös 2006/928/EY (EUVL 2006, L 354, s. 56) (jäljempänä yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskeva päätös).

⁹ Ks. yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen johdanto-osan toinen, neljäs ja kuudes perustelukappale.

¹⁰ Ks. yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen johdanto-osan kolmas perustelukappale.

¹¹ Ks. tuomio 18.5.2021, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, 175 kohta; jäljempänä tuomio Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym.).

¹² Ibid., 170 kohta.

¹³ Kaikissa näissä asioissa annettiin ainoastaan yksi tuomio, mutta julkisasiamies Bobek laati kaksi ratkaisuehdotusta (yksi asiassa Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747) ja toinen asiassa Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746)).

näiden tavoitteiden toteuttamiseksi ottaen asianmukaisesti huomioon komission yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen perusteella laatimat kertomukset ja erityisesti näissä kertomuksissa esitetyt suositukset.¹⁴

23. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi vain muutama viikko ennen tuomion Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym. antamista.¹⁵ Totean kuitenkin, että ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää jälleen kerran selventämään yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen ja sen nojalla annettujen kertomusten luonnetta ja oikeusvaikutuksia.

24. Koska tämä kysymykseen on jo vastattu unionin tuomioistuimen kyseisessä aiemmassa tuomiossa, tässä ratkaisuehdotuksessa keskitytään unionin tuomioistuimen pyynnön mukaisesti ainoastaan kolmeen muuhun esitettyyn kysymykseen.

25. Arviointini rakentuu seuraavasti. Aluksi esitän muutaman sanan niiden unionin oikeuden eri säännösten soveltamisalasta ja merkityksestä, joihin ennakkoratkaisupyyntö esittänyt tuomioistuin vetoaa ennakkoratkaisupyyntössään (B). Käsittelem myös ylimmän tuomarineuvoston ja Puolan hallituksen esittämiä unionin tuomioistuimen toimivaltaa koskevia väitteitä (C). Tämän jälkeen esittelen unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä tuomioistuinten riippumattomuudesta (sellaisena kuin se ilmenee tuomiosta Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym. ja muista tuomioista) ja selitän, miksi riittävät takeet tuomioistuinten riippumattomuudesta on mielestäni säilytettävä myös virassa olevien tuomareiden ylennysmenettelyjen yhteydessä (toinen kysymys) (D). Tämän oikeuskäytännön perusteella perustelen, miksi katson, että riidanalaisella ohjesäännöllä toteutetun kaltainen uudistus *ei* ole ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen kanssa (kolmas kysymys) (E), jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu. Lopuksi käsittelem ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ilmaisemia huolenaiheita, joiden mukaan tällainen uudistus saattaa olla ristiriidassa niiden suositusten kanssa, jotka sisältyvät joihinkin komission yhteistyö- ja seurantamekanismin yhteydessä laatimiin kertomuksiin (neljäs kysymys).

B Asiaa koskevat unionin oikeussäännöt: SEU 2 artikla ja SEU 19 artiklan 1 kohta sekä perusoikeuskirjan 47 artikla

26. Ennakkoratkaisukysymyksissä on yksilöity SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, perusoikeuskirjan 47 artikla ja SEU 2 artikla asiaa koskeviksi unionin oikeussäännöiksi, joiden perusteella riidanalaisen ohjesäännön yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa on arvioitava. Näiden eri määräysten välinen yhteys käy selvästi ilmi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Unionin tuomioistuin on nimittäin todennut, että tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimus on osa keskeistä sisältöä tehokasta oikeussuojaa (SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta) ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevassa perusoikeudessa (perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta), jolla on ensisijainen merkitys sen takaajana, että muun muassa turvataan ne jäsenvaltioille yhteiset arvot, jotka on vahvistettu SEU

¹⁴ Ks. tuomio Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym., tuomiolauselman 1 ja 2 kohta.

¹⁵ Täydellisyyden vuoksi haluan mainita, että unionin tuomioistuimessa on vireillä useita asioita, jotka koskevat Romanian oikeuslaitoksen organisaatiota ja erityisesti sitä, onko tuomioistuinten riippumattomuuden periaate esteenä sille, että kansallinen perustuslakituomioistuin tekee päätöksen, jossa se perustuslaillista toimivaltaansa käyttäessään lausuu kansallisen ylimmän tuomioistuimen ratkaisukokoonpanojen kokoonpanon laillisuudesta (ks. tuomio 21.12.2021, Euro Box Promotion ym., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034; jäljempänä tuomio Euro Box Promotion ym.).

2 artiklassa ja joihin kuuluu muun muassa oikeusvaltion kunnioittaminen.¹⁶ Näin ollen on selvää, että unionin oikeusjärjestyksessä on vain yksi tuomioistuinten riippumattomuuden periaate ja että sekä SEU 19 artiklan 1 kohdan että perusoikeuskirjan 47 artiklan sisältö on käytännössä sama siltä osin kuin on kyse tuomioistuinten riippumattomuudesta.¹⁷

27. Näiden erillisten oikeusperustojen olemassaolo sekä SEU 19 artiklan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan erilaiset tehtävät merkitsevät kuitenkin sitä, että unionin tuomioistuimen tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen noudattamisesta tehtävät arvioinnit ovat erityyppisiä.

28. Tältä osin julkisasiamies Bobek on selittänyt,¹⁸ että SEU 19 artiklalla on laaja soveltamisala. Siinä veloitetaan jäsenvaltiot muun muassa "säättämään tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi", ja se koskee näin ollen lähinnä kansallisten lainsäädäntökehysten rakenteellisia ja systeemisiä tekijöitä eikä niinkään konkreettisiin yksittäistapauksiin liittyviä tekijöitä. Samalla SEU 19 artiklan 1 kohdan rikkomiskynnys on melko korkea. Kyseisen säännöksen tarkoituksena ei ole kattaa kaikkia mahdollisia ongelmia, joita kansallisen tuomioistuinjärjestelmän yhteydessä voi tulla esille, vaan ainoastaan sellaiset ongelmat, jotka ovat niin vakavia ja/tai luonteeltaan systeemisiä, että ne vaarantavat kansallisen oikeusjärjestelmän moitteettoman toiminnan ja heikentävät kyseisen jäsenvaltion kykyä tarjota yksityisille riittäviä oikeussuojakeinoja.

29. Perusoikeuskirjan 47 artiklan tarkoituksena on sitä vastoin suojella minkä tahansa menettelyn osapuolen subjektiivista oikeutta tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin "riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu". Tuomioistuimen riippumattomuuden todentaminen edellyttää tässä yhteydessä asian kannalta merkityksellisten seikkojen perusteellista ja tapauskohtaista arviointia, kun taas jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmän rakenteelliseen tai systeemiseen ominaisuuteen liittyvät seikat ovat merkityksellisiä vain siltä osin kuin ne ovat voineet vaikuttaa yksittäiseen menettelyyn.¹⁹ Perusoikeuskirjan 47 artiklaan vetoaminen edellyttää kuitenkin tiettyjen edellytysten täyttymistä. Jotta perusoikeuskirjaa voitaisiin soveltaa kokonaisuudessaan, kyseisen tilanteen on kuuluttava unionin oikeuden soveltamisalaan.²⁰ Lisäksi mahdollinen perusoikeuskirjan 47 artiklan rikkomiseen johtava kysymys voidaan tuoda esiin vain, jos se liittyy johonkin unionin oikeudessa taattuun subjektiiviseen oikeuteen.

30. Tämä ero SEU 19 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan soveltamisalassa ja tarkoituksessa sekä näiden määräysten soveltamisen edellytyksissä merkitsee sitä, että unionin tuomioistuimessa voidaan käsitellä kaiken kaikkiaan kahdenlaisia asioita, jotka koskevat kansallisten säännösten yhteensopivuutta tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen

¹⁶ Ks. tuomio 6.10.2021, W.Ž. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimitys) (C-487/19, EU:C:2021:798, 108 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁷ Ks. mm. julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ym. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, 162 kohta) ja julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, 36 kohta). Ks. myös julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus Repubblica (C-896/19, EU:C:2020:1055, 45 ja 46 kohta) ja julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitajaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:551, 85 kohta).

¹⁸ Ks. julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, 183–225 kohta); julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ym. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, 162–169 kohta) ja julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, 36–41 kohta).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ks. perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta.

kanssa.²¹ Toisaalta on tapauksia, joissa yksityinen tuo tuomarin riippumattomuutta koskevan kysymyksen esiin liittäen kysymyksenä tilanteessa, jossa hän väittää, että hänen unionin oikeudessa suojattuja subjektiivisia oikeuksiaan on loukattu. Tällaisissa tapauksissa tuomioistuinten riippumattomuutta tarkastellaan yleensä perusoikeuskirjan 47 artiklan näkökulmasta. Toisaalta on tapauksia, joissa on kyse siitä, ovatko tietyt jäsenvaltioissa hyväksytyt lainsäädäntövälineet tai rakenteelliset tekijät "abstraktisti" yhteensopivia unionin oikeuden vaatimusten kanssa, mutta jotka eivät liity tiettyyn yksittäistapaukseen, jossa yksityisen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on loukattu. Tässä yhteydessä tuomioistuin käyttää yleensä SEU 19 artiklan 1 kohtaa pääasiallisena tai ainoana arviointiperusteena.²²

31. Nyt käsiteltävä tapaus on hieman epätavallinen. Yhtäältä asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasian valittajat eivät väitä, että heidän unionin oikeudella suojattuja subjektiivisia oikeuksiaan olisi loukattu, vaan pikemminkin, että riidanalaisella ohjesäännöllä toteutetulla uudistuksella luodaan ongelma, joka on luonteeltaan systeeminen ja monialainen. Valittajat pyrkivät saamaan "abstraktisti" arvion siitä, onko tämä uudistus yhteensopiva tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen kanssa. Toisaalta on vaikea katsoa, että pääasiallinen tai ainoa arviointiperuste tätä arviointia varten olisi SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja että perusoikeuskirjan 47 artiklalla ei tässä mielessä olisi merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa. Kuten julkisasiamies Bobek totesi ratkaisuehdotuksessaan Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym.,²³ käsiteltävissä asioissa kyseessä olevien kaltaisilla kansallisilla säännöksillä on se erityispiirre, että, kuten edellä A jaksossa totesin, Romania on antanut ne yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen ja Bulgarian tasavallan ja Romanian liittymisehdoista tehdyn asiakirjan "kansallisina täytäntöönpanosäännöksinä". Kyse on siis jäsenvaltion (tässä tapauksessa Romanian) käyttäytymisestä tilanteessa, jossa se panee täytäntöön unionin oikeudessa asetettuja velvoitteitaan ja toimii siten unionin oikeuden soveltamisalalla ja jossa perusoikeuskirja tulee tämän seurauksena sovellettavaksi.

32. Olen samaa mieltä julkisasiamies Bobekin kanssa siitä, että tämä erityinen asiayhteys avaa oven toiselle skenaariolle – joka eroaa edellä 29 kohdassa esitetystä – jossa unionin tuomioistuin voi tukeutua perusoikeuskirjan määräyksiin (mukaan lukien sen 47 artikla) – joilla on sama arvo kuin perussopimusten määräyksillä²⁴ – ei yksilön oikeuksien loukkaamisen osalta (kuten totesin, tässä asiassa ei väitetä, että näitä oikeuksia olisi loukattu) vaan objektiivisena mittapuuna tai arviointiperusteena arvioidakseen, onko Romania pannut täytäntöön unionin oikeudessa asetetut vaatimukset unionin oikeuden mukaisella tavalla.

²¹ Ks. julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, 236 ja 237 kohta).

²² Täydellisyden vuoksi lisään vielä, että riippumatta siitä, kumpaan näistä kahdesta määräyksestä (SEU 19 artikla tai perusoikeuskirjan 47 artikla) unionin tuomioistuin tukeutuu, se ei yleensä tee erillistä arviointia SEU 2 artiklan (oikeusvaltioperiaate) valossa, vaikka kyseinen määräys luonnollisesti leimaa unionin tuomioistuimen arviointia ja on merkityksellinen arvioinnin kannalta, ja sitä itse asiassa tarkastellaan usein yhdessä SEU 19 artiklan 1 kohdan ja/tai perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa. Molemmissa määräyksissä SEU 2 artiklan voidaan todellakin katsoa konkretisoituvan, koska oikeusvaltioperiaate, joka on yksi Euroopan unionin perusarvoista, turvataan takaamalla oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan (SEU 19 artikla) ja perusoikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (perusoikeuskirjan 47 artikla) (ks. tältä osin tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), C-619/18, EU:C:2019:531, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; jäljempänä tuomio komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 108 kohta). Ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, 225 kohta).

²³ Julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, 198–200 kohta).

²⁴ Ks. SEU 6 artiklan 1 kohta.

33. Tästä seuraa mielestäni, että nyt käsiteltävä asia kuuluu edellä 30 kohdassa kuvattujen tapausten toiseen ryhmään, sillä siinä vaaditaan riidanalaisella ohjesäännöllä käyttöön otetun uudistuksen "abstraktia" valvontaa tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen valossa eikä konkreettista valvontaa, joka liittyisi väitettyyn yksilön oikeuksien loukkaukseen. Kun kuitenkin otetaan huomioon nyt käsiteltävän asian erityinen asiayhteys (Romaniaan sovelletaan yhteistyö- ja seurantamekanismia, ja perusoikeuskirja vaikuttaa Romanian tämän seurauksena tekemiin kansallisiin lainsäädäntöratkaisuihin), katson, että sekä perusoikeuskirjan 47 artiklaa että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuina yhdessä SEU 2 artiklan kanssa, voidaan pitää merkityksellisinä arviointiperusteina tämän valvonnan suorittamisen kannalta, eikä ainoastaan SEU 19 artiklan 1 kohtaa.²⁵

C Unionin tuomioistuimen toimivalta

34. Ylin tuomarineuvosto ja Puolan hallitus ovat esittäneet useita väitteitä, joiden mukaan unionin tuomioistuimelle esitetyjä kysymyksiä ei voida ottaa tutkittavaksi, koska unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa käsitellä niitä. Kyseisten osapuolten mielestä oikeuslaitoksen järjestäminen – mukaan lukien kansallisten tuomareiden ylennysmenettelyjen kaltaiset asiat – kuuluvat jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan eivätkä unionin oikeuden soveltamisalaan. Kyseinen ala ei niiden mukaan näin ollen kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

35. Näitä väitteitä ei mielestäni voida hyväksyä, ja ne voidaan hylätä helposti. Kuten edellä 31 kohdassa totesin, Romania hyväksyi riidanalaisen ohjesäännön samalla kun siihen sovellettiin yhteistyö- ja seurantamekanismia. Näin ollen sitä olisi pidettävä jäsenvaltioille yhteistyö- ja seurantamekanismissa asetettujen velvoitteiden "täytäntöönpanotoimena", koska mekanismi on unionin toimielimen toimi, joka sitoo kyseistä jäsenvaltiota kaikilta osiltaan.²⁶ Tässä tilanteessa olisi yksinkertaisesti väärin katsoa, että nyt käsiteltävä asia ei kuuluisi unionin oikeuden soveltamisalaan.

36. Lisäksi ylimmän tuomarineuvoston ja Puolan hallituksen esittämät väitteet eivät todellakaan ole uusia, vaan ne on itse asiassa esitetty aiemmin muun muassa kyseisen hallituksen toimesta useissa muissa asioissa, jotka myös koskevat tuomioistuinten riippumattomuutta.²⁷

37. Unionin tuomioistuin on näissä aiemmissä asioissa käsitellyt näitä väitteitä johdonmukaisesti ja korostanut, että vaikka oikeuslaitoksen järjestäminen jäsenvaltioissa kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, on selvää, että jäsenvaltioiden on käyttäessään kyseistä toimivaltaa noudatettava niille unionin oikeuden nojalla kuuluvia velvoitteita, SEU 2 artiklasta ja 19 artiklan 1 kohdasta johtuvat velvoitteet mukaan luettuina.²⁸

38. Nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön kohde koskee jälleen kerran nimenomaan kyseisistä oikeussäännöistä sekä perusoikeuskirjan 47 artiklasta ja yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevasta päätöksestä johtuvia jäsenvaltioiden velvoitteita ja sitä,

²⁵ Samanlaisen ratkaisuun päätyi julkisasiamies Bobek ratkaisuehdotuksessaan Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, 226 kohta.) Ks. myös julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, 42 ja 53 kohta).

²⁶ Ks. edellä 22 kohta.

²⁷ Ks. mm. tuomio komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus). Ks. myös tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234) ja tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153).

²⁸ Ks. vastaavasti tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153, 68 kohta oikeuskäytäntöviittaustekstiksi).

täytetäänkö kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä nämä velvoitteet. Lisäksi ylimmän tuomarineuvoston ja Puolan hallituksen esittämät väitteet liittyvät olennaisesti tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen tosiasialliseen soveltamisalaan, sellaisena kuin se on määritelty SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa, luettuina yhdessä SEU 2 artiklan kanssa, ja näin ollen näiden määräysten tulkintaan. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, tällainen tulkinta kuuluu SEUT 267 artiklan nojalla selvästi sen toimivaltaan.²⁹

D Tuomioistuinten riippumattomuus ja virassa olevien tuomareiden ylennysmenettelyt (toinen kysymys)

39. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta lähinnä selvittämään, onko tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta tulkittava siten, että sitä sovelletaan myös virassa olevien tuomareiden ylennysmenettelyihin.

40. Totean, että ylin tuomarineuvosto katsoo, että toista kysymystä ei voida ottaa tutkittavaksi, koska vastaus kysymykseen on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella niin ilmeinen, ettei se jätä lainkaan tilaa perustellulle epäilylle. Tältä osin haluan vain huomauttaa, että vaikka tällainen seikka, kun se on näytetty toteen, voi johtaa siihen, että unionin tuomioistuin ratkaisee määräyksellä asian unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 99 artiklan nojalla, tämä sama seikka ei kuitenkaan voi estää kansallista tuomioistuinta esittämästä ennakkoratkaisukysymystä eikä siitä voi seurata, että se olisi jätettävä tutkimatta.³⁰ Mielestäni ei näin ollen ole mitään syytä todeta, kuten ylin tuomarineuvosto väittää, että toinen kysymys on jätettävä tutkimatta.

41. Vastatakseni tähän kysymykseen tarkastelen ensin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee kansallisten tuomareiden riippumattomuutta suhteessa SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan ja perusoikeuskirjan 47 artiklaan, luettuina yhdessä SEU 2 artiklan kanssa (1), ennen kuin selitän, miksi mielestäni tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta sovelletaan tuomareiden ylennysmenettelyihin (2).

1. Tuomioistuinten riippumattomuutta koskeva oikeuskäytäntö

42. Aluksi totean, että SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tai perusoikeuskirjan 47 artiklassa ei edellytetä, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön tietynlaisen mallin oikeusjärjestelmänsä järjestämisen osalta. Näillä määräyksillä pyritään pikemminkin estämään sellaiset oikeuslaitoksen järjestämistä koskevat kansalliset säännökset, joilla heikennetään kyseisissä jäsenvaltioissa SEU 2 artiklassa tarkoitetun oikeusvaltion arvon suojelua.³¹ Unionin tuomioistuimen kehittämässä tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta koskevassa oikeuskäytännössä keskitytään tältä osin vähimmäisvaatimuksiin, jotka kansallisten järjestelmien on täytettävä. Nämä vähimmäisvaatimukset eivät erityisesti saa alittaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut, vahvistettua suojan tasoa.³²

²⁹ Ibid., 69 kohta.

³⁰ Ks. tuomio Euro Box Promotion ym., 138 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

³¹ Ks. vastaavasti tuomio Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym., 189 kohta. Ks. tältä osin myös määräys 7.11.2022, FX ym. (Perustuslakituomioistuimen tuomioiden vaikutus III) (C-859/19, C-926/19 ja C-929/19, EU:C:2022:878, 109 kohta).

³² Ks. tuomio A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), 118 kohta.

43. Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä todennut, että tuomioistuinten riippumattomuuden käsite sisältää kaksi osatekijää. Ensimmäinen, ulkoinen osatekijä edellyttää, että asianomainen tuomioistuin tai elin huolehtii lainkäyttötehtävistään 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.³³ Molemmat osatekijät liittyvät tietysti läheisesti toisiinsa.³⁴

44. Tältä osin unionin tuomioistuin on kehittänyt testin, jossa lähinnä edellytetään sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa ja sen jäsenten nimitystä ja toimikauden kestoja 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.³⁵ Se on lisäksi todennut, että tuomareiden on oltava vapaita mahdollisilta houkutuksilta, joihin sisältyy paitsi kaikki suora vaikuttaminen ohjeiden muodossa myös kaikenlainen epäsuorempi vaikuttaminen, joka voi ohjata asianomaisten tuomareiden ratkaisuja.³⁶

45. Unionin tuomioistuin on vahvistanut useasti, että tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteella on laaja soveltamisala. Sitä sovelletaan sääntöihin, jotka koskevat tuomareiden nimittämistä,³⁷ tuomareiden uraa ja sen päättymistä koskevia ehtoja (mukaan lukien heidän palkkauksensa muutokset,³⁸ heidän erottamisensa virasta³⁹, kurinpitomenettely⁴⁰ tai rikosoikeudellinen menettely⁴¹, jonka kohteeksi he voivat joutua, ja tuomareiden mahdollisuus jatkaa tuomiovallan käyttöön liittyvien tehtävien hoitamista tavanomaisen eläkeiän saavuttamisen jälkeen).⁴² Lisäksi tätä periaatetta sovelletaan myös sääntöihin, jotka koskevat oikeusministerin suorittamaa tuomareiden määräämistä toisiin tehtäviin ylemmän oikeusasteen tuomioistuihin. Näissä säännöissä on annettava riittävät takeet, jotta vältetään erityisesti vaara siitä, että tällaista määräämistä käytetään tuomioistuinratkaisujen sisällön poliittisen valvonnan välineenä.⁴³

³³ Ks. mm. tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18, EU:C:2019:924, 108–110 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; jäljempänä tuomio komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus)).

³⁴ Ks. mm. EIT:n tuomio 3.5.2011, Sutyagin v. Venäjä (CE:ECHR:2011:0503JUD003002402, 183 kohta).

³⁵ Ks. mm. tuomio komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

³⁶ Ibid., 112 kohta. Ks. myös mm. tuomio Euro Box Promotion ym., 225 ja 226 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

³⁷ Ks. tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021:153, 121 kohta) ja tuomio 6.10.2021, W.Ž. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen) (C-487/19, EU:C:2021:798).

³⁸ Ks. tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

³⁹ Ks. erityisesti tuomio 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, 51 kohta). Ks. myös tuomio komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), 75 kohta ja tuomio komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus), 112 ja 113 kohta.

⁴⁰ Ks. tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 67 kohta). Ks. myös tuomio Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym., 199 kohta, jossa unionin tuomioistuin totesi, että on olennaista, että elin, joka on toimivaltainen suorittamaan tutkintaa ja käyttämään kurinpitovaltaa tuomareita kohtaan, toimii tehtäviään suorittaessaan objektiivisesti ja puolueettomasti ja että se siksi on ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa.

⁴¹ Ks. tuomio Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym., 213 kohta.

⁴² Ylimmän tuomioistuimen tuomareiden eläkkeelle jäämisestä Puolassa ks. tuomio komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) Puolan yleisten tuomioistuinten tuomareiden eläkkeelle jäämisestä ks. tuomio komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus).

⁴³ Ks. tuomio 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ym. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, 73 kohta).

2. Soveltaminen virassa olevien tuomareiden ylennysmenettelyihin

46. Edellä mainitsemani oikeuskäytännön valossa minulla ei ole epäilystäkään siitä, eivätkä pääasian asianosaiset kiistä sitä, että tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta sovelletaan tuomareiden ylennysmenettelyihin. Edellä 45 kohdassa luetellut esimerkit osoittavat, että unionin tuomioistuin on jo soveltanut tätä periaatetta moniin kansallisten tuomioistuinten rakenteellisen organisaation näkökohtiin ja osatekijöihin, ja sitä on tulkittava siten, että sen soveltamisala on laaja. Unionin tuomioistuin on jo erityisesti todennut, että tuomioistuinten riippumattomuutta koskevat riittävät takeet on säilytettävä tuomareiden nimittämistä, tuomareiden määräämistä ylemmän oikeusasteen tuomioistuimiin ja yleisesti ottaen tuomareiden uran ja sen päättymisen ehtoja koskevien sääntöjen osalta. Eri oikeusasteiden väliset ylennysmenettelyt koskevat nimenomaan tapaa, jolla alempien oikeusasteiden tuomioistuinten tuomarit valitaan, jotta heidät voidaan nimittää tai määrätä ylemmän oikeusasteen tuomioistuimiin.⁴⁴ Lisäksi ne ovat osa tuomarin uraa ja sen päättymistä koskevia ehtoja. Niissä on näin ollen noudatettava tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta.⁴⁵

47. Näiden seikkojen perusteella katson, että perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuina yhdessä SEU 2 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta sovelletaan myös virassa olevien tuomareiden ylennysmenettelyihin.

E Loukataanko Romanian toteuttaman uudistuksen kaltaisella uudistuksella tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta? (kolmas ja neljäs kysymys)

48. Kolmannella ja neljännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko Romaniassa riidanalaisella ohjesäännöllä toteutetun uudistuksen kaltainen uudistus yhteensopiva tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen kanssa. Se pohtii myös, onko tällainen uudistus ristiriidassa komission yhteistyö- ja seurantamekanismin yhteydessä laatimiin kertomuksiin sisältyvien suositusten kanssa.

49. Ennen kuin siirryn näihin kysymyksiin, teen kolme alustavaa huomautusta.

50. Ensinnäkin ylin tuomarineuvosto väittää, että kolmatta ja neljättä kysymystä ei voida ottaa tutkittavaksi, koska ne perustuvat virheelliseen kuvaukseen pääasiassa kyseessä olevasta ylennystä koskevasta menettelystä. Tältä osin muistutan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä, jotka kansallinen tuomioistuin on esittänyt sen säännösten ja niiden tosiseikkojen perusteella, joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei kuulu unionin tuomioistuimelle, on merkitystä asian ratkaisun kannalta.⁴⁶ Totean lisäksi, että ylimmän tuomarineuvoston väitteet kolmannen ja

⁴⁴ Ylennysmenettelyjen ja nimityspäätösten käsitteleminen eri tavalla olisi mielestäni yksinkertaisesti järjetöntä. Jäsenvaltiot olisivat velvollisia varmistamaan riittävät takeet tuomareiden riippumattomuudesta, kun on kyse tuomareiden ensimmäisestä nimittämisestä alemman oikeusasteen tuomioistuimiin, mutta näin ei ole, kun kyse on siitä, miten heidät myöhemmin valitaan ylemmän oikeusasteen tuomioistuimiin, ilman että tälle ristiriidalle olisi mitään pätevää perustetta.

⁴⁵ Muistutan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että tuomareiden ylennysmenettelyillä on vaikutusta tuomioistuinten riippumattomuuteen, ja siten implisiittisesti tunnustanut, että tällaisiin menettelyihin sovelletaan tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta (ks. EIT:n tuomio 15.9.2015, Tsanova-Gecheva v. Bulgaria, CE:ECHR:2015:0915JUD004380012, 104 kohta). Ks. myös tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja vastuualueista 17.11.2010 annettu Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus ja selittävät huomautukset CM/Rec(2010)12 (saatavilla osoitteesta <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), 49 kohta: "Tuomareiden riippumattomuus olisi säilytettävä heidän nimittämisensä lisäksi myös koko heidän uransa ajan. Uran käsitteeseen sisältyy ylentäminen –"

⁴⁶ Ks. tuomio Euro Box Promotion ym., 139 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

neljännen kysymyksen tutkimatta jättämisestä liittyvät itse asiassa näiden kysymysten sisältöön ja vastaukseen, jonka unionin tuomioistuin antaa tältä osin. Tästä seuraa, että kolmas ja neljäs kysymys voidaan mielestäni ottaa tutkittavaksi.

51. Toiseksi se, että tässä asiassa vaaditaan, kuten edellä B jaksossa totesin, riidanalaisella ohjesäännöllä toteutetun uudistuksen "abstraktia" yhteensopivuuden arviointia,⁴⁷ ei tarkoita, että pelkkä uudistuksella käyttöön otetun menettelyn väärinkäytön mahdollisuus riittäisi tuomitsemaan kyseisen menettelyn kokonaisuudessaan. Kuten julkisasiamies Bobek on todennut,⁴⁸ unionin tuomioistuimelle on esitettävä vakuuttavia perusteluja siitä, kuinka konkreettisesti tietty pääasiassa kyseessä olevan kaltainen menettely täsmälleen on altis vaarantamaan oikeudellisen riippumattomuuden.

52. Tarkemmin sanottuna edellä 44 kohdassa esittämäni testin mukaisesti tässä yhteydessä konkreettisesti esiin nostettujen kysymysten on herättävä yksityisissä perusteltuja epäilyjä asianomaisten tuomareiden riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta; muutoin ei voi olla olemassa mitään tuomareiden riippumattomuutta koskevaa rakenteellista ongelmaa. Kuten unionin tuomioistuin korosti palautettuaan ensin mieliin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön, sen selvittämiseksi, onko tuomioistuin "riippumaton", on otettava huomioon muun muassa se, "näyttääkö kyseessä oleva elin riippumattomalta", koska kyse on siitä luottamuksesta itsessään, jota jokaisen tuomioistuimen on herätettävä yksityisissä demokraattisessa yhteiskunnassa. Keskeinen tekijä on toisin sanoen se, miten yleisö voi perustellusti käsittää kyseessä olevat järjestelyt.⁴⁹ Näitä järjestelyjä on tarkasteltava kokonaisuutena, sillä tietyt kyseisen menettelyn tai järjestelmän ensi näkemältä ongelmallisilta vaikuttavat näkökohdat voidaan kompensoida toisilla näkökohdilla.⁵⁰

53. Kolmanneksi on viime kädessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana ottaa kantaa siihen, onko nyt käsiteltävässä asiassa olemassa tuomioistuinten riippumattomuutta koskeva rakenteellinen ongelma, sen jälkeen, kun se on tehnyt tässä tarkoituksessa edellytetyt arvioinnit. On näet muistutettava, että SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimella ei ole oikeutta soveltaa unionin oikeuden oikeussääntöjä tiettyyn yksittäistapaukseen, vaan sen on pelkästään tulkittava perussopimuksia ja unionin toimielinten toimia. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin voi kuitenkin SEUT 267 artiklalla perustetussa 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.⁵¹

54. Näiden selvennysten jälkeen totean, että Romanian alempien tuomioistuinten virassa olevien tuomareiden ylennysmenettely näyttää, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, olevan kaksivaiheinen. Ensimmäistä vaihetta, josta säädetään riidanalaisen ohjesäännön II luvussa, kutsutaan "paikalla tehtäväksi ylennykseksi". Se perustuu kirjalliseen kokeeseen, jonka

⁴⁷ Ks. edellä 31 ja 33 kohta.

⁴⁸ Ks. julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, 247 ja 248 kohta).

⁴⁹ Ks. tuomio A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), 127 kohta, jossa viitataan tältä osin 6.11.2018 annettuun EIT:n tuomioon Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 144 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja 21.6.2011 annettuun EIT:n tuomioon Fruni v. Slovakia (CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, 141 kohta).

⁵⁰ Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että arvioitaessa riidanalaisella ohjesäännöllä toteutetun uudistuksen yhteensopivuutta tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen kanssa merkitystä on tämän uudistuksen eri osien kumulatiivisella vaikutuksella.

⁵¹ Ks. tuomio Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym., 201 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

tarkoituksena on testata hakijoiden teoreettisia tietoja ja käytännön taitoja. Menestyneet hakijat ylennetään tämän jälkeen korkeampaan palkkaluokkaan, mutta he jatkavat käytännössä samassa virassa.⁵²

55. Toisesta vaiheesta, jota kutsutaan ”tosiasialliseksi ylennykseksi”, säädetään kyseisen ohjesäännön III luvussa. Se mahdollistaa sen, että hakijat, jotka on jo ylennetty paikalla ja jotka kuuluvat vaadittuun palkkaluokkaan, voidaan tosiasiallisesti sijoittaa alioikeuteen tai ylioikeuteen.⁵³

56. Pääasian valittajat eivät riitautta ylennysmenettelyn ensimmäistä vaihetta eli paikalla tehtävää ylennystä. Valittajat riitauttavat ainoastaan yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat tämän menettelyn toista vaihetta (tosiasiallista ylennystä koskeva menettely), jonka aikana valintalautakunnan on arvioitava hakijoiden työtä ja käyttäytymistä viimeisten kolmen vuoden ajalta ennen heidän osallistumistaan tähän toiseen vaiheeseen.⁵⁴ Kaksi tämän menettelyn näkökohtaa näyttää olevan erityisen ongelmallisia heille: i) se, miten tosiasiallista ylennystä koskevaan menettelyyn osallistuvat valintalautakunnan jäsenet nimetään, ja tämän lautakunnan kokoonpano, ja ii) perusteet, joita valintalautakunnan jäsenet soveltavat päättäessään, ketkä hakijat ylennetään.⁵⁵

1. Ensimmäinen näkökohta: valintalautakunnan nimeäminen ja kokoonpano

57. Riidanalaisessa ohjesäännössä säädetään, että tosiasiallista ylennystä hakevien arvioinnin suorittaa valintalautakunta, jonka jäsenet nimittää ylimmän tuomarineuvoston tuomarijaosto.⁵⁶ Tämä lautakunta muodostuu kunkin ylioikeuden tasolla kyseisen ylioikeuden presidentistä ja sen neljästä jäsenestä, joiden erikoisalan on vastattava avoimna olevien virkojen erikoisalaa. Nämä neljä jäsentä valitsee ylimmän tuomarineuvoston tuomarijaosto ylioikeuden hallintoelimen (jonka jäsen kyseisen ylioikeuden presidentti on) ehdotuksen perusteella.⁵⁷

58. Pääasian valittajat väittävät, että riidanalaisella ohjesäännöllä annetaan liikaa valtaa ylioikeuksien presidenteille. Lisäksi uudistus aiheuttaa valittajien mielestä riskin siitä, että tosiasiallista ylennystä koskevan menettelyn hakijat käyttäytyvät alisteisesti ylioikeuksien presidenttejä ja jäseniä kohtaan ja tuntevat olevansa heille kiitollisuudenvelassa. Tältä osin

⁵² Ennen uudistusta Romanian virassa olevien tuomareiden ylennysmenettely perustui ymmärtääkseni ainoastaan kirjallisiin kokeisiin, joiden tarkoituksena oli testata hakijoiden teoreettisia tietoja ja käytännön taitoja. Ylennysmenettelyä valvoivat Înalta Curte de Casație și Justiției (ylin tuomioistuin, Romania) tuomarit, ylioikeuksien tuomarit ja Institutul national al Magistraturii (Romanian kansallinen tuomarinkoulutuslaitos) kouluttajat.

⁵³ Hakijoiden, jotka haluavat osallistua tosiasiallista ylennystä koskevaan menettelyyn (toinen vaihe), on rekisteröidyttävä ylimmässä tuomarineuvostossa ja ilmoitettava tuomioistuin (alueellinen tuomioistuin tai muutoksenhakutuomioistuin) ja kyseisen tuomioistuimen asianomainen jaosto, johon he haluavat tulla valituksi. Ylimmän tuomarineuvoston tuomarijaoston tehtävänä on määrittellä ne virat, joita varten ”tosiasiallista ylennystä” koskeva kilpailu järjestetään, kilpailun järjestämispäivä ja -paikka, kilpailua koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja sovellettava aikataulu (ks. riidanalaisen ohjesäännön 30 §:n 1 momentti ja 32 §:n 1 momentti). Edellytykset, jotka hakijoiden on täytettävä voidakseen osallistua menettelyyn, on lueteltu lain nro 303/2004 (sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 242/2018) 46² §:ssä ja riidanalaisen ohjesäännön 31 §:n 1 momentissa.

⁵⁴ Lain nro 303/2004 46³ §:n nojalla. Ks. myös riidanalaisen ohjesäännön 36 §:n 6 momentti ja 38 §.

⁵⁵ Yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa 22.11.2022 Euroopan parlamentille ja neuvostolle annetusta komission kertomuksesta (COM(2022) 664 final) ilmenee, että paikalla tehtäviä virkaylennyskokeeseen perustuvia ylennyksiä koskevien säännösten soveltaminen keskeytetään joulukuuhun 2025 asti. Tänä aikana ainoastaan tosiasialliset ylennykset ovat mahdollisia. Vuodesta 2025 alkaen paikalla tehtäviä ylennyksiä on tarkoitus olla enintään 20 prosenttia avoimien virkojen kokonaismäärästä.

⁵⁶ Ks. riidanalaisen ohjesäännön 36 §:n 1, 2 ja 5 momentti.

⁵⁷ Ks. riidanalaisen ohjesäännön 36 §:n 1 ja 2 momentti. Kunkin ylioikeuden tuomiopiiriin kuuluvien alioikeuksien nimityksiä varten voidaan (tarvittaessa) perustaa erillinen valintalautakunta, joka muodostuu ylioikeuden presidentistä ja neljästä kyseisen ylioikeuden tuomiopiiriin kuuluvan alioikeuden jäsenestä, joilla on vastaava erikoisala (ks. mainitun ohjesäännön 36 §:n 3 momentti).

valittajat muistuttavat, että valintalautakuntaan kuuluvat henkilöt vastaavat myös hakijoiden alemmissa tuomioistuimissa antamien tuomioiden valvonnasta muutoksenhaun yhteydessä ja että heidän tehtävänä on arvioida säännöllisesti hakijoiden tuomarityöskentelyä, jos ja kun heidät on ylennetty ylioikeuksiin. Valittajat väittävät, että tuomareiden riippumattomuus voi olla vaarassa paitsi tilanteissa, joissa tuomarit ovat alttiina poliittiselle painostukselle, myös tilanteissa, joissa puolueellisuutta ja nepotismia edistetään oikeuslaitoksen sisällä.

59. Nähdäkseni, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkistuksista muuta johdu, valittajien pääasiassa esittämät seikat eivät sellaisenaan ole omiaan herättämään yksityisissä perusteltuja epäilyjä siitä, ovatko tosiasiallista ylennystä koskevan menettelyn hakijat täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa edellä 44 kohdassa esittämäni testin mukaisesti.

60. Päädyn tähän johtopäätökseen kahdesta syystä.

61. Ensinnäkin totean, että vaikka unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut voimakkaasti sitä, että tuomioistuinten riippumattomuus lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta on taattava,⁵⁸ se ei toistaiseksi ole juurikaan painottanut sitä, että eri tuomioistuinten väliset alistus- tai valvontasuhteet (jotka eivät liity toimeenpano- tai lainsäädäntövaltaan) voisivat aiheuttaa tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyviä ongelmia.⁵⁹

62. Katson, että tälle erilaiselle kohtelulle on ilmeinen selitys. Tapaukset, jotka koskevat oikeuslaitoksen riippumattomuutta muista hallinnonaloista (kuten asiat, jotka koskevat ministerin suorittamaa tuomioistuimen jäsenten nimittämistä), päätyvät useammin unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska, kuten unionin tuomioistuin on todennut,⁶⁰ ne koskevat vallanjako-opin ydintä. Tämän vuoksi ne on helpompi havaita ja todeta mahdollisesti ongelmallisiksi. Tapaukset, jotka koskevat oikeuslaitoksen tiettyjen jäsenten vaikutusvaltaa oikeuslaitoksen muihin jäseniin, ovat hankalampia. Nekin voivat kuitenkin herättää kysymyksiä tuomioistuinten riippumattomuudesta. On mahdollista eikä lainkaan vaikeaa kuvitella, että tuomioistuinten itsehallinnon tietyt muodot voivat luoda "riippuvaisten tuomareiden järjestelmän riippumattoman tuomioistuimen sisällä", kun tuomioistuinten johtavat jäsenet, kuten presidentit tai tuomioistuinten itsehallintoelinten jäsenet, käyttävät perusteetonta vaikutusvaltaa tuomioistuimen sisällä.⁶¹ Tuomioistuinten riippumattomuutta koskevat ongelmat eivät näin ollen rajoitu tilanteisiin, joihin liittyy muita vallan käyttäjiä tai kolmansia osapuolia, vaan ne voivat tulla esiin myös itse oikeuslaitoksen sisällä aina, kun on olemassa vaara, että

⁵⁸ Ks. tuomio Euro Box Promotion ym., 228 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös tuomio 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ym. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, 68 kohta).

⁵⁹ Unionin tuomioistuin näyttää nähdäkseni itse asiassa pitävän sitä, että tuomarit voivat olla *tuomareiden* valitsemia tai nimeämiä hoitamaan tiettyjä tehtäviä (esimerkiksi kurinpitotehtäviä), kaiken kaikkiaan vähemmän ongelmallisena kuin sitä, että muut hallintoelimet valitsevat tai nimeävät tuomarit hoitamaan näitä tehtäviä (ks. tuomio A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitoaoston riippumattomuus), 143 kohta ja tuomio 15.7.2021, komissio v. Puola (Tuomareita koskeva kurinpitojärjestelmä), C-791/19, EU:C:2021:596, 104 kohta). Ks. myös tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja vastuualueista 17.11.2010 annettu Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus ja selittävät huomautukset CM/Rec(2010)12 (saatavilla osoitteesta <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), 46 kohta: "Tuomareiden valinnasta ja virkaurasta päättävän tahon tulisi olla riippumaton toimeenpano- ja lainsäädäntövallasta. Riippumattomuuden takaamiseksi nimittävän elimen jäsenistä tulisi olla vähintään puolet muiden tuomareiden valitsemia tuomareita."

⁶⁰ Ks. mm. tuomio 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ym. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, 68 kohta).

⁶¹ Ks. Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, s. 407. Ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Euro Box Promotion ym. (C-357/19 ja C-547/19, EU:C:2021:170, 152 kohta).

tuomarit voivat joutua kollegoidensa epäasiallisen vaikutuksen kohteeksi.⁶² Vaikka pelkästään se, että toimeenpanovallan tai lainsäädäntövallan käyttäjät osallistuvat oikeuslaitosta koskevaan päätöksentekoon, riittää laukaisemaan mahdollisen varoitusmerkin vallanjako-opin kannalta, se, että tietyt tuomarit valvovat muita tuomareita, ei sinänsä (ja ellei toimeenpano- tai lainsäädäntövalta puutu asiaan)⁶³ merkitse mahdollista tuomioistuinten riippumattomuutta koskevaa ongelmaa.⁶⁴

63. Olen samaa mieltä pääasian valittajien kanssa siitä, ettei missään demokraattisessa järjestelmässä ole koskaan hyvä (riippumatta siitä, mikä hallinnonala on kyseessä) antaa liikaa valtaa yhdelle henkilölle tai elimelle. Liian paljon valtaa liian harvojen käsissä merkitsee vähemmän vastuuvollisuutta ja enemmän mahdollisuuksia mielivaltaiseen päätöksentekoon, puolueellisuuteen, nepotismiin ja väärinkäytöksiin.⁶⁵ Tässä yhteydessä on totta, että valintalautakunnan jäsenillä on useita tehtäviä, jotka voivat vaikuttaa alempien tuomioistuinten tuomareiden työelämään ja uraan. Heidän tehtävänä on suorittaa alempien tuomioistuinten tuomareiden ylennysmenettely, valvoa näiden tuomareiden tuomioita muutoksenhaun yhteydessä ja arvioida säännöllisesti heidän työtään, jos ja kun heidät lopulta ylennetään ja nimitetään ylioikeuteen (ja ylioikeuksien presidenttien osalta antaa suosituksia valintalautakunnan jäsenistä).

64. Riittääkö tämä kuitenkin siihen, että yksityisissä voi herätä perusteltuja epäilyjä siitä, ovatko alempien tuomioistuinten tuomarit täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa? Mielestäni tähän tarvitaan jotain enemmän. On oltava viitteitä siitä, että tällainen vallan keskittyminen voisi tosiasiallisesti aiheuttaa ulkoista puuttumista tai painostusta, joka voisi vaarantaa alempien tuomioistuinten tuomareiden päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa, esimerkiksi luomalla heille yllykkeen ratkaista asia yhden asianosaisen mieluummin kuin toisen asianosaisen eduksi tai niiden henkilöiden mieltymysten

⁶² Ks. EIT:n tuomio 15.7.2010, *Gazeta-Ukraina-Tsentr v. Ukraina* (CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, 33 kohta). Ks. myös tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja vastuualueista 17.11.2010 annettu Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus ja selittävät huomautukset CM/Rec(2010)12 (saatavilla osoitteesta

<https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), 30 kohta: "Tuomioistuinten riippumattomuus ei ole vain vapautta epäasiallisesta ulkopuolisesta vaikuttamisesta vaan myös oikeusjärjestelmän sisäisestä epäasiallisesta vaikuttamisesta, joka voi olla joko muiden tuomareiden tai oikeusviranomaisten harjoittamaa".

⁶³ Ks. esimerkkinä tällaisesta puuttumisesta tuomio A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitajaoston riippumattomuus), joka koski Puolan kansallisen tuomarineuvoston (KRS) riippumattomuutta poliittisista viranomaisista (143 kohta). Tuomioistuin totesi, että "kun tuomarit valitsivat aikaisemmin 15 KRS:n jäsentä tuomarien keskuudesta, nämä 15 jäsentä valitsee nykyään yksi lainsäädäntövallan elin sellaisten hakijoiden keskuudesta, jotka voivat esittää muun muassa kahdesta tuhannesta kansalaisesta tai 25 tuomarista muodostuvat ryhmät, ja tällainen uudistus johtaa nimityksiin, joilla niiden KRS:n jäsenten lukumääräksi, jotka edustavat suoraan poliittisia vallanpitäjiä tai jotka poliittiset vallanpitäjät nimittävät, tulee 23 niistä 25 jäsenestä, jotka kuuluvat kyseiseen elimeen".

⁶⁴ Ks. Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, s. 408: "while most recent documents on judicial independence and judicial councils acknowledge that improper pressure on a judge can stem from within the judiciary, it has been generally accepted that internal pressure is somehow less dangerous, perhaps for historical reasons" (vaikka useimmissa viimeaikaisissa asiakirjoissa, jotka koskevat oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja tuomarineuvostoja, tunnustetaan, että tuomariin kohdistuva epäasianmukainen painostus voi olla peräisin oikeuslaitoksen sisältä, on yleisesti hyväksytty, että sisäinen painostus on jollakin tavalla vähemmän vaarallista, ehkä historiallisista syistä).

⁶⁵ Tältä osin totean, että eurooppalaisten tuomareiden konsultatiivinen neuvosto (CCJE) totesi lausunnossaan nro 17(2014) tuomareiden työn arvioinnista, oikeuden laadusta ja tuomioistuinten riippumattomuuden kunnioittamisesta, että "kun yksilöllisellä arvioinnilla on seurauksia tuomarin ylennykseen, palkkaan ja eläkkeeseen tai se voi jopa johtaa hänen erottamiseensa virasta, on olemassa vaara, että arvioinnin kohteena oleva tuomari ei ratkaise tapauksia tosiseikkoja ja lakeja koskevan oman objektiivisen tulkintansa mukaisesti vaan tavalla, jonka voidaan ajatella miellyttävän arvioijia – –, tuomarin riippumattomuuteen kohdistuva riski ei ole täysin poissuljettu, vaikka arvioinnin suorittaisivat muut tuomarit" (ks. lausunnon 6 kohta, verkkoversio saatavilla osoitteesta <https://www.csm.it/documents/46647/0/Opinion+No.+17+%282014%29.pdf/f596c4a8-7019-47e1-9b35-14551977b471>).

mukaisesti, jotka nimittävät tai ylentävät heidät.⁶⁶ Minusta vaikuttaa siltä, että se, että alempien tuomioistuinten tuomareita kannustetaan ylennysmahdollisuuksiensa parantamiseksi (ilman, että muut seikat, kuten se, hyväksyvätkö tietyt jäsenet, kuten ylioikeuden presidentti, heidän antamansa tuomiot) tekemään parhaansa sen varmistamiseksi, että nämä tuomiot ovat mahdollisimman laadukkaita – ja näin minimoidaan riski siitä, että ne kumotaan muutoksenhaun yhteydessä – on suhteellisen harmiton tilanne järjestelmässä, jossa alempien tuomioistuinten oletetaan noudattavan ylempien tuomioistuinten oikeuskäytäntöä, ellei ole painavia syitä toimia toisin.⁶⁷

65. Lisäksi ja valittajien pääasiassa antaman melko negatiivisen kuvan vastaisesti voidaan väittää, että koska jäsenvaltioiden ylioikeuksien jäsenten itsensä on unionin oikeuden mukaan noudatettava tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta ja oltava vapaita ulkopuoliselta vaikuttamiselta tai painostukselta, heillä on lähtökohtaisesti hyvät edellytykset arvioida hakijoiden työtä ja päättää, ketkä heistä ansaitsevat ylennyksen. Se, että heidän tehtävänänsä voi olla niiden tuomioiden valvonta muutoksenhaun yhteydessä, joita hakijat antavat toimiessaan tuomareina alemmissa tuomioistuimissa, ja että he ovat perehtyneet tuomioistuinten toimintaan ja tuomioistuinten ratkaisujen laatimiseen, vahvistaa mielestäni vain heidän soveltuvuuttaan tämän arvioinnin suorittamiseen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa heidän riippumattomuuttaan ei kyseenalaisteta.

66. Toiseksi pelkästään se seikka, että tuomareiden nimittämistä (tai, kuten tässä tapauksessa, heidän ylennystään) koskevat päätökset annetaan tiettyjen henkilöiden tai henkilöryhmien tehtäväksi eikä muiden tehtäväksi, ei mielestäni riitä osoittamaan, ettei tuomioistuinten riippumattomuus ole riittävästi taattu. Jonkun on vastattava näistä nimityksistä, olipa kyseessä sitten toimeenpano- tai lainsäädäntövallan jäsen tai muu oikeuslaitoksen jäsen tai näiden kolmen yhdistelmä tai jopa kokonaan muu elin, eikä tehtävään useinkaan ole ihanteellista ehdokasta. Kuten olen juuri selittänyt, oikeuslaitoksen jäsenillä ovat lähtökohtaisesti hyvät edellytykset hoitaa näitä tehtäviä. Vaikka toimeenpanovallan käyttäjä tosiasiallisesti nimittääkin tuomarit, tämä ei kuitenkaan sinänsä liene ongelmallista tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta.⁶⁸

67. Unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän lähestymistavan muun muassa tuomiossa A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku)⁶⁹ ja tuomiossa Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ym.⁷⁰ Viimeksi mainittu tuomio koski edellytyksiä, joiden täyttyessä oikeusministeri voi määrätä tuomarin toisiin tehtäviin ylempään oikeusasteen tuomioistuimeen ja peruuttaa tämän määräyksen. Kyseisessä tuomiossa

⁶⁶ Ks. esim. julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ym. (C-748/19-C-754/19, EU:C:2021:403). Kyseinen asia koski kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan oikeusministeri, joka toimii samanaikaisesti valtakunnansyyttäjänä, voi sellaisilla perusteilla, joita ei ole julkistettu, määrätä tuomareita toisiin tehtäviin ylempään oikeusasteen tuomioistuimiin määräämättömäksi ajaksi ja oman harkintansa mukaan peruuttaa tämän toisiin tehtäviin määräämisen milloin tahansa. Julkisasiamies Bobek totesi ratkaisuehdotuksessaan hyvin selkeästi, että tuomarit voivat tällaisen lainsäädännön vuoksi saada yllykkeen ratkaista asioita syyttäjän eduksi tai yleensäkin oikeusministerin, joka toimii samanaikaisesti valtakunnansyyttäjänä, mieltymysten mukaisesti ja siten olla puolueellisia. Hän selitti, että joillakin tuomareilla voi olla houkutus uskoa, että asioiden ratkaiseminen tällä tavoin lisäisi heidän mahdollisuuksiaan saada palkkioksi siirto ylempään tuomioistuimeen, joka voisi tarjota heille paremmat uramahdollisuudet ja suurempaa palkka.

⁶⁷ Tällaisiin painaviin syihin kuuluu erityisesti tilanne, jossa alempien tuomioistuinten tuomareiden on noudatettava ylempien tuomioistuinten oikeuskäytäntöä, vaikka kyseinen oikeuskäytäntö on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa ja näin tehdessään tuomarit menettävät vapautensa esittää kysymyksiä unionin tuomioistuimelle ja jättää kyseinen oikeuskäytäntö huomiotta.

⁶⁸ Muussa tapauksessa se, että merkittävässä osassa jäsenvaltioita tuomarit nimittää valtionpäämies tai hallituksen päämies eli toimeenpanovallan käyttäjä, merkitsisi automaattisesti sitä, ettei yksikään heistä ole riippumaton (ks. tältä osin julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Euro Box Promotion ym. (C-357/19 ja C-547/19, EU:C:2021:170, 217 kohta).

⁶⁹ Ks. tuomio 2.3.2021 (C-824/18, EU:C:2021:153, 122 ja 123 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁷⁰ Ks. tuomio 16.11.2021 (C-748/19-C-754/19, EU:C:2021:931).

tuomioistuimien korosti, että mielivallan ja manipuloinnin vaaran välttämiseksi ei ole niinkään tärkeää, kuka vastaa päätösten tekemisestä, vaan se, että päätökset tehdään ennalta tiedossa olevien perusteiden nojalla ja että ne on perusteltu asianmukaisesti.⁷¹ Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kysymys siitä, kuka vastaa tuomareiden nimittämisestä tai ylentämisestä, ei ole merkityksellinen: mitä enemmän näyttää siltä, että mainittu kysymys on ongelmallinen esimerkiksi vallanjaon näkökulmasta tai nimityksestä vastaavan elimen ja nimitettävien tuomareiden välillä vallitsevan alisteisuuden vuoksi, sitä enemmän tarvitaan mielestäni aineellisia ja menettelyllisiä suojatoimia, jotta voidaan tasapainottaa muutoin mahdollisesti syntyvää epäasianmukaisuuden vaikutelmaa. Näin ollen nämä suojatoimet ovat tältä osin ratkaisevia.

68. Näitä päätelmiä voidaan mielestäni soveltaa myös nyt käsiteltävään asiaan. Kaikissa tapauksissa eli myös tapauksissa, joissa kansallisten tuomareiden nimittämisestä tai ylentämisestä vastaavalla elimellä näyttää olevan hyvät edellytykset hoitaa näitä tehtäviä, tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta ratkaisevaa ei ole niinkään se, kuka toteuttaa riidanalaisessa ohjesäännössä säädetyn kaltaisen ylennysmenettelyn, vaan se, ovatko tällaisen menettelyn toteuttamisesta vastaavan elimen soveltamat kriteerit riittävän selkeitä, objektiivisia ja todennettavissa olevia⁷² ja onko kyseinen elin velvollinen perustelemaan päätöksensä. Merkitystä on myös sillä, voidaanko päätöksiin hakea muutosta tuomioistuimessa.⁷³

69. Tarkastelen seuraavaksi, täyttävätkö kriteerit, joita valintalautakunnan on sovellettava, pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa nämä vaatimukset.

2. Toinen näkökohta: valintalautakunnan soveltamat kriteerit

70. Nyt käsiteltävässä asiassa, kuten olen jo korostanut, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, täyttävätkö valintalautakunnan "tosiasiallista ylennystä" koskevan menettelyn yhteydessä soveltamat kriteerit edellä 68 kohdassa esittämäni vaatimukset tai päinvastoin ovatko ne omiaan antamaan lautakunnan jäsenille "perusteetonta harkintavaltaa" niin, että se herättää yksityisissä perusteltuja epäilyjä alemman oikeusasteen tuomioistuinten tuomareiden, joita tämä menettely koskee, riippumattomuudesta. Perusteetonta harkintavaltaa on erityisesti silloin, kun tiettyyn menettelyyn liittyvät yksityiskohtaiset säännöt tai menettelyn toteuttamisessa sovellettavat kriteerit eivät ole laissa säädettyjä (eivätkä näin ollen ole todennettavissa), ovat epämääräisiä tai epäolennaisia tai antavat mahdollisuuden spekuloida poliittisten tai muiden voimien vaikutuksesta (esimerkiksi silloin, kun sovellettavat kriteerit eivät ole riittävän objektiivisia).⁷⁴

71. Tässä yhteydessä minusta vaikuttaa siltä, että useat tapauksen asiakirjoista ilmenevät seikat on syytä mainita erityisesti.

72. Ensinnäkin tosiasiallista ylennystä koskevaan menettelyyn sovelletaan kahta erillistä ja selkeästi määriteltyä kriteeristöä. Riidanalaisen ohjesäännön mukaan hakijoiden työn arvioinnissa on nimittäin otettava huomioon kolme kriteeriä: i) kyky analysoida ja tiivistää

⁷¹ Ibid., 79 kohta.

⁷² Tuomioistuimien näyttää oikeuskäytännössään katsovan, että päätökset, jotka vaikuttavat virassa olevien tuomareiden uran ja sen päättymisen ehtoihin, ovat omiaan aiheuttamaan yksilöissä perusteltuja epäilyjä asianomaisten tuomareiden riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta, jos niihin sovelletaan liian epämääräisiä ja subjektiivisia kriteerejä tai kriteerejä, joita ei voida todentaa (ks. vastaavasti tuomio komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus), 122 kohta).

⁷³ Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), 114 kohta. Ks. myös tuomio Euro Box Promotion ym., 240 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁷⁴ Ks. vastaavasti EIT:n tuomio 12.1.2016, Miracle Europe Kft. v. Unkari (CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, 58 kohta).

tietoja; ilmaisutavan johdonmukaisuus; ii) perustelujen selkeys ja loogisuus; asianosaisten esitysten ja puolustusten perustelujen arviointi; Înalta Curte de Casație și Justiției (ylin tuomioistuin) ja ylioikeuksien oikeuskäytännön noudattaminen; ja iii) kohtuullisten määräaikojen noudattaminen tapausten käsittelyssä ja päätösten kirjoittamisessa.⁷⁵ Lisäksi hakijoiden käyttäytymisen arvioinnissa tukeudutaan kahteen kriteeriin: i) hakijan asenteen tai käyttäytymisen asianmukaisuus asian osapuolia, asianajajia, asiantuntijoita ja tulkkeja kohtaan istuntojen ja muun ammatillisen toiminnan aikana ja hänen kykynsä käsitellä oikeussalissa ilmeneviä tilanteita ja ii) hakijan kyky yhteistyöhön muiden tuomarikunnan jäsenten kanssa ja kyky kommunikoida muiden tuomareiden ja henkilökunnan kanssa.⁷⁶ Nämä kriteerit on lueteltu selkeästi riidanalaisessa ohjesäännössä, ja ne ovat siten todennettavissa. Lisäksi ne kaikki ovat merkityksellisiä, kun muodostetaan käsitys hakijoiden lainkäyttötoiminnasta ja ansioista.⁷⁷

73. Toiseksi sen osalta, ovatko nämä kriteerit riittävän objektiivisia, totean, että kahden ensimmäisen kriteerin täyttymisen tarkastamiseksi valintalautakunta käyttää otosta, johon kuuluu kymmenen hakijoiden kolmen viime vuoden aikana tekemää päätöstä.⁷⁸ Nämä päätökset valitaan satunnaisesti tietokoneohjelmiston avulla ja jälleen kerran yhdenmukaisten kriteerien perusteella.⁷⁹ Arvioidakseen hakijoiden soveltuvuutta suhteessa hakijoiden käyttäytymistä koskeviin eri kriteereihin valintalautakunta tarkastelee lisäksi kunkin hakijan johtamien istuntojen tallenteita koskevaa otosta.⁸⁰ Lautakunta ottaa huomioon myös hakijoiden ammatillisissa asiakirjoissa olevat tiedot, Inspectoria Judiciarân (tuomioistuinten tarkastusyksikkö, Romania) saatavilla olevat tiedot mahdollisista kurinpitorikkomuksista ja eettisistä rikkomuksista kyseiseltä ajanjaksolta sekä kaikki muut hakijoita koskevat todennettavissa olevat tiedot.⁸¹

74. Ei tietenkään voida sulkea pois, ja on jopa väistämätöntä, että arviointiin liittyy jossain määrin subjektiivisuutta, kun valintalautakunta tulkitsee näitä eri seikkoja muodostaakseen käsityksen hakijoiden työstä ja käyttäytymisestä. Mielestäni on kuitenkin edelleen tosiasia, että tietolähteet ja todisteet, joihin valintalautakunnan jäsenten on perustettava kutakin hakijaa koskeva päätöksensä, ovat melko lukuisat ja moninaiset. Tämä vaikuttaa osaltaan siihen, että koko tosiasiallista ylentämistä koskeva menettely näyttää lähtökohtaisesti perustuvan objektiiviseen eikä harkinnanvaraiseen arviointiin.

⁷⁵ Ks. riidanalaisen ohjesäännön 43 §:n 1 momentti.

⁷⁶ Ks. riidanalaisen ohjesäännön 45 §:n 1 momentti.

⁷⁷ Edellyttäen tietenkin, että kriteeri, joka koskee kohtuullisten määräaikojen noudattamista asioiden käsittelyssä ja päätösten laatimisessa, ei vaikuta alempien tuomioistuinten tuomareiden vapautteen esittämää kysymystä unionin tuomioistuimelle ja jättää soveltamatta ylempien oikeusasteen tuomioistuinten oikeuskäytäntöä, jos tämä oikeuskäytäntö on unionin oikeuden vastainen (ks. edellä alaviite 68).

⁷⁸ Ks. riidanalaisen ohjesäännön 39 §:n 1 momentti. Kolmannen kriteerin osalta – joka koskee määräaikojen noudattamista – arviointi perustuu tilastotietoihin ja muihin asiakirjoihin, jotka on toimittanut tuomioistuin, jossa hakijat toimivat. Nämä tiedot koskevat sekä hakijoiden työskentelyä (esimerkiksi sitä, kuinka kauan heiltä keskimäärin kesti tehdä päätöksiä) että sen tuomioistuimen toimintaa, jossa he toimivat.

⁷⁹ Ks. riidanalaisen ohjesäännön 39 §:n 6 momentti. Pääasian valittajat väittävät, että ne kymmenen päätöstä, joihin valintalautakunta perustaa arvionsa, eivät riittävästi edusta hakijoiden työtä. Tältä osin totean kuitenkin, että riidanalaisen ohjesäännön 39 §:n 2 momentissa edellytetään, että tällaisten päätösten on oltava ”merkityksellisiä”, ja että kyseisen ohjesäännön 39 §:n 7 momentissa suljetaan nimenomaisesti tietyntyyppiset päätökset arvioinnin ulkopuolelle (kuten menettelyn lopettamiseen johtavat päätökset). Lisäksi valittajat väittävät, että kyseisiä päätöksiä ei ole annettu tiedoksi hakijoille, joten he eivät voi riitauttaa niitä. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkistuksesta muuta johdu, näyttää siltä, että tällainen riitauttaminen on itse asiassa mahdollista (ks. jäljempänä 76 kohta). Riidanalaisen ohjesäännön 39 §:n 12 momentin mukaan hakijoilla on myös mahdollisuus ilmoittaa päätökset lautakunnalle.

⁸⁰ Ks. riidanalaisen ohjesäännön 44 §:n 1 ja 3 momentti.

⁸¹ Ks. riidanalaisen ohjesäännön 44 §:n 1 momentti.

75. Kolmanneksi totean, että kuten asiakirja-aineistosta ilmenee, riidanalaisessa ohjesäännössä säädetään myös, että valintalautakunta ottaa huomioon sen jaoston perustellut lausunnot, jossa kukin hakija toimii ylennysmenettelyn ajankohtana,⁸² ja sen jaoston perustellut lausunnot, joka vastaa hänen erikoisalaansa hierarkkisesti ylemmässä tuomioistuimessa, jotta voidaan tehdä päätös siitä, ketkä hakijat voivat tulla ylennetyksi.⁸³ Unionin tuomioistuin on tältä osin todennut, että toisen elimen osallistuminen tällaisten päätösten tekemiseen johtavaan menettelyyn voi lähtökohtaisesti edistää kyseisen menettelyn objektiivisuutta. Näin on tietysti ainoastaan siltä osin kuin mainittu elin ei itse ole riippuvainen lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovallasta eikä viranomaisesta tai elimestä, jolle sen on annettava lausunto, ja siltä osin kuin tällainen lausunto annetaan sekä objektiivisten että merkityksellisten kriteerien perusteella ja se perustellaan asianmukaisesti siten, että siitä voi objektiivisesti katsoen olla tälle viranomaiselle tai elimelle apua sen päätöksenteossa.⁸⁴ Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen tehtävänä on luonnollisesti tarkistaa, onko näin.

76. Lopuksi totean valintalautakunnan perusteluvollisuudesta ja mahdollisuudesta riitauttaa lautakunnan tekemät päätökset tuomioistuimessa, että valintalautakunnan on menettelyn päätyttyä laadittava perusteltu kertomus, jossa ilmoitetaan edellä mainituista viidestä kriteeristä annetut arvosanat sekä hakijan saama kokonaisarvosana.⁸⁵ Jos hakijalla on lisäksi huomautettavaa kyseisestä kertomuksesta, hänellä on oikeus esittää huomautuksensa valintalautakunnan haastattelussa, joka järjestetään kaikissa tapauksissa, sekä kirjallisesti.⁸⁶ Hakijalla on myös 48 tuntia aikaa tulosten julkaisupäivästä alkaen riitauttaa saamansa arvosana ylimmän tuomarineuvoston tuomarijaostossa, joka harkitsee, tarvitaanko uutta arviointia, ja suorittaa tarvittaessa itse uuden arvioinnin.⁸⁷

77. Mielestäni kaikki nämä seikat yhdessä näyttävät vahvistavan sen, ettei ole olemassa todellista vaaraa siitä, että "perusteeton harkintavalta" herättäisi yksityisissä perusteltuja epäilyjä asianomaisten tuomareiden riippumattomuudesta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin tarkistaa, onko asia todella näin. Jollei näistä tarkistuksista muuta johdu, en yhdy valittajien pääasiassa esittämiin huolenaiheisiin siitä, etteivät valintalautakunnan soveltamat kriteerit ole objektiivisia.

78. Katson näin ollen, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, luettuina yhdessä SEU 2 artiklan kanssa, vahvistettua tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta ei loukata ottamalla käyttöön kansallisten tuomareiden ylentämistä ylempään tuomioistuimeen koskeva menettely, joka perustuu tuomareiden työn ja käyttäytymisen arviointiin, jonka tekee lautakunta, joka koostuu kyseisen ylempään tuomioistuimen presidentistä ja tuomareista, jotka tämän arvioinnin lisäksi valvovat muutoksenhaun yhteydessä alempien tuomioistuinten tuomareiden tekemiä päätöksiä ja arvioivat säännöllisesti näitä tuomareita sen jälkeen, jos ja kun heidät on ylennetty kyseiseen ylempään tuomioistuimeen. Silloinkin, kun kyseisen lautakunnan jäsenet ovat riippumattomia, heidän soveltamiensa kriteerien on oltava riittävän objektiivisia, merkityksellisiä ja todennettavissa olevia, jotta yksityisissä ei herää perusteltuja epäilyjä siltä osin, ovatko alempien tuomioistuinten tuomarit täysin sellaisen ulkopuolisen vaikutusvallan tai painostuksen ulottumattomissa, joka voi vaarantaa heidän päätöksentekonsa riippumattomuuden ja vaikuttaa

⁸² Ks. riidanalaisen ohjesäännön 44 §:n 1, 2 ja 4 momentti.

⁸³ Ks. riidanalaisen ohjesäännön 42 §:n 1 momentti.

⁸⁴ Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), 115 ja 116 kohta.

⁸⁵ Ks. riidanalaisen ohjesäännön 46 §.

⁸⁶ Ks. riidanalaisen ohjesäännön 47 §.

⁸⁷ Ks. riidanalaisen ohjesäännön 49 §.

heidän ratkaisuihinsa, ja lautakunta on velvollinen perustelevaan päätöksensä. Toinen merkityksellinen seikka tältä osin on kyseisten tuomareiden mahdollisuus riitauttaa heidän ylennykseensä vaikuttavat päätökset tuomioistuimessa.⁸⁸

3. Yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen vaikutus yhteensopivuuden arviointiin

79. Minun on vielä tutkittava, loukataanko riidanalaisella ohjesäännöllä toteutetulla uudistuksella yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevan päätöksen säännöksiä tai jätetäänkö siinä ottamatta huomioon komission sen soveltamisen yhteydessä laatimissa kertomuksissa esitetyt suositukset (neljäs kysymys).

80. Tältä osin totean, että yhteistyö- ja seurantajärjestelmää koskevassa päätöksessä ei aseteta Romanialle muita erityisiä velvoitteita kuin velvollisuus raportoida edistymisestään yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteiden täytäntöönpanossa ja uudistaa oikeusjärjestelmäänsä näiden arviointiperusteiden mukaisesti. Lisäksi, kuten komissio itse selittää, yksikään sen yhteistyö- ja seurantamekanismin soveltamisen yhteydessä joko ennen riidanalaisen ohjesäännön antamista tai sen jälkeen laatimista kertomuksista ei sisällä erityisiä suosituksia alempien tuomioistuinten tuomareiden ylennysmenettelyistä Romaniassa.

81. Itse asiassa komissio antoi viimeisen yhteistyö- ja seurantamekanismin soveltamisen yhteydessä laatimansa kertomuksen 22.11.2022.⁸⁹ Kyseisessä kertomuksessa se myönsi, että eräät tuomariyhdistykset ja kansalaisyhteiskunnan järjestöt olivat arvostelleet riidanalaisella ohjesäännöllä toteutettua ylennysmenettelyn muutosta. Niiden mukaan menettelyn ansioihin ja valintakokeeseen perustuva luonne oli heikentynyt. Komissio ei kuitenkaan tuonut esiin mitään erityistä kysymystä eikä esittänyt mitään suositusta tuomareiden ylennysmenettelyistä.

82. Edellä sanotun jälkeen minusta näyttää siltä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämässä neljännessä kysymyksessä kysytään perimmäisenä kysymyksenä, onko juuri sen vuoksi, että ennen riidanalaisen ohjesäännön antamista julkaistut yhteistyö- ja seurantamekanismit koskevat kertomukset eivät sisällä tällaisia suosituksia, katsottava, ettei Romania voinut muuttaa ylennysmenettelyään. Toisin sanoen sitä, että kertomuksissa vaietaan asiasta, olisi tulkittava Romanian velvollisuudeksi olla muuttamatta vallitsevaa tilannetta.

83. Tällainen lähestymistapa ei mielestäni ole oikea. Mielestäni Romania voi yhteistyö- ja seurantamekanismin soveltamisen yhteydessä järjestää oikeusjärjestelmänsä vapaasti parhaaksi katsomallaan tavalla, kunhan se ottaa huomioon komission kyseisen mekanismin soveltamisen yhteydessä laadituissa kertomuksissa esitetyt suositukset ja varmistaa, että kaikki uudistukset, jotka se hyväksyy tässä yhteydessä, ovat yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteiden ja

⁸⁸ Lisään, että toisin kuin pääasian valittajat väittävät, 23.3.2018 päivätyssä lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän (GRECO) Ad hoc -raportissa Romaniasta (sääntö 34) (saatavilla englanninkielisenä seuraavasta osoitteesta: <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-/16807b7717>) ei viitata muuhun tulkintaan kuin siihen, jota ehdotan unionin tuomioistuimen omaksuvan nyt käsiteltävässä asiassa, ja se ei itse asiassa ole yksiselitteinen. Kyseisessä raportissa GRECO totesi ainoastaan, että ennen riidanalaisen ohjesäännön antamista oli esitetty "pelkoja" siitä, että kaksivaiheinen ylennysmenettely Romaniassa (joka lisättiin lain nro 303/2004 46¹ §:ään ja 46³ §:ään lailla nro 242/2018) "jättäisi enemmän tilaa henkilökohtaisille tai poliittisille vaikutteille urapäätöksissä, mikä voisi vaikuttaa oikeusjärjestelmän puolueettomuuteen ja koskemattomuuteen" (31 kohta). Seurantaraportissaan 21.6.2019 (saatavissa englanniksi osoitteesta: <https://rm.coe.int/follow-up-report-to-the-ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-gr/1680965687>) GRECO totesi tämän jälkeen, että Romaniassa "valmistelutyö" tuomareiden ja syyttäjien nimittämiseksi ylempiin virkoihin oli "käynnissä" (tämä työ johti lopulta riidanalaisen ohjesäännön antamiseen). Mikään näissä kahdessa raportissa, jotka molemmat ovat ajalta ennen riidanalaisen ohjesäännön antamista, ei koske nimenomaisesti kyseisellä ohjesäännöllä toteutettuja muutoksia.

⁸⁹ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa, 22.11.2022 (COM(2022) 664 final, s. 5).

yleisesti muiden unionin oikeuden vaatimusten mukaisia. Myös tässä, kuten edellä 42 kohdassa totesin, tarkoituksena ei ole määrätä Romanianlle tiettyä mallia sen oikeuslaitoksen järjestämiseksi vaan pikemminkin varmistaa, että tietyt suojaotoimet otetaan käyttöön siinä mallissa, jonka Romania haluaa ottaa käyttöön. Tältä osin on siis mielestäni merkityksetöntä, että aiempi ylennysmenettely oli pysynyt muuttumattomana yli kymmenen vuoden ajan: Romania sai muuttaa sitä.⁹⁰

V Ratkaisuehdotus

84. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Curtea de Apel Ploieștin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuina yhdessä SEU 2 artiklan kanssa,

on tulkittava siten, että tuomioistuinten riippumattomuuden periaatetta sovelletaan tuomareiden ylennysmenettelyihin. Tätä periaatetta ei loukata ottamalla käyttöön kansallisten tuomareiden ylentämistä ylempään tuomioistuimeen koskeva menettely, joka perustuu tuomareiden työn ja käyttäytymisen arviointiin, jonka tekee lautakunta, joka koostuu kyseisen ylempään tuomioistuimen presidentistä ja tuomareista, jotka tämän arvioinnin lisäksi valvovat muutoksenhaun yhteydessä alempien tuomioistuinten tuomareiden tekemiä päätöksiä ja arvioivat säännöllisesti näitä tuomareita sen jälkeen, jos ja kun heidät on ylennetty kyseiseen ylempään tuomioistuimeen. Silloinkin, kun kyseisen lautakunnan jäsenet ovat riippumattomia, heidän soveltamiensa kriteerien on oltava riittävän objektiivisia, merkityksellisiä ja todennettavissa olevia, jotta yksityisissä ei herää perusteltuja epäilyjä siltä osin, ovatko kyseisten alempien tuomioistuinten tuomarit täysin sellaisen ulkopuolisen vaikutusvallan tai painostuksen ulottumattomissa, joka voi vaarantaa heidän päätöksentekonsa riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa, ja lautakunta on velvollinen perustelemaan päätöksensä. Toinen merkityksellinen seikka tältä osin on näiden tuomareiden mahdollisuus riitauttaa heidän ylennykseensä vaikuttavat päätökset tuomioistuimessa.

- 2) Perusoikeuskirjan 47 artiklaa, SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuina yhdessä SEU 2 artiklan kanssa, ja yhteistyötä ja Romanian edistymisen seurantaa koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan alalla 13.12.2006 tehtyä komission päätöstä 2006/928/EY

on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä oikeuslaitoksen uudistusten toteuttamiselle Romaniassa tilanteessa, jossa tällaiset uudistukset ovat unionin oikeudesta johtuvien vaatimusten mukaisia ja jossa ainoa syy, joka estäisi tällaisten uudistusten toteuttamisen, olisi se, että komissio ei ole päätöksen 2006/928 perusteella laatimissaan kertomuksissa antanut erityistä suositusta näiden uudistusten kohteesta.

⁹⁰ Totean, että pääasian valittajat väittävät, että uudistus otettiin käyttöön ilman oikeuslaitoksen jäsenten asianmukaista kuulemistä ja äkillisesti. Olen samaa mieltä siitä, että tapa, jolla oikeuslaitoksen uudistus hyväksytään, voi joissakin (rajoitetuissa) tapauksissa osoittaa, että on olemassa oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskeva systeeminen ongelma. Tällainen tilanne koskee kuitenkin nähdäkseen melko äärimmäisiä tapauksia, kuten niitä, joissa uudistus toteutetaan kiireellisellä määräyksellä tai asetuksella ja joissa on selvää, että tällä menettelytavalla pyritään kiertämään tavallinen lainsäätämisyjärjestys tavalla, joka on ristiriidassa oikeusvaltion vaatimusten kanssa.