



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
23 päivänä marraskuuta 2023¹

Asia C-634/22

**OT,
PG,
CR,
VT ja
MD,**

**jossa asian käsittelyyn osallistuu
Sofiyska gradska prokuratura**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Sofiyski gradski sad (Sofian kaupungin alioikeus, Bulgaria))

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin arvot ja tavoitteet – Oikeusvaltio – SEU 19 artikla – Päätös
2006/929/EY – Riippumaton ja puolueeton tuomioistuin –
Erityisrikostuomioistuimen lakkauttaminen – Riippumattomuuden väitettyyn puuttumiseen
liittyvä lakkauttaminen

1. Bulgarian lainsäätäjä lakkautti vuonna 2022 annetulla lailla² muiden lainkäyttöelinten ohella Spetsializiran nakazatelen sadin (erityisrikostuomioistuin, Bulgaria; jäljempänä erityisrikostuomioistuin) ja määräsi, miten tuomarit, jotka uuden lain voimaantuloon saakka toimivat siinä, oli siirrettävä toisiin tuomioistuihin.

2. Muutos- ja täydennyslainsäädäntöä säädetään myös, että ensimmäisessä oikeusasteessa käsiteltävät rikosasiat, joissa on jo pidetty istunto erityisrikostuomioistuimessa, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, kuuluvat Sofiyski gradski sadin (Sofian kaupungin alioikeus, Bulgaria)³ toimivaltaan, vaikka näiden asioiden tutkiminen onkin edelleen istunnon pitäneen ratkaisukokoonpanon tehtävä.

3. Erityisrikostuomioistuimen (nykyisin Sofian kaupungin alioikeuden) sen ratkaisukokoonpanon jäsenet, jossa tietyn rikosoikeudenkäynnin istunto pidettiin, yhtyvät unionin tuomioistuimelle esitettyyn ennakkoratkaisupyyntöön. Kyseinen ratkaisukokoonpano on epävarma siitä, onko vuoden 2022 lainsäädäntöuudistus unionin oikeuden mukainen erityisrikostuomioistuimen lakkauttamisen osalta.

¹ Alkuperäinen kieli: espanja.

² Oikeuslaitosta koskevan lain muuttamisesta ja täydentämisestä annettu laki (Zakon za izmenenie i dopalnanie na Zakona za sadebnata vlast, jäljempänä muutos- ja täydennyslaki). Darzhaven vestnik nro 32, 26.4.2022.

³ Muutos- ja täydennyslain mukaan Sofian kaupungin alioikeus on erityisrikostuomioistuimen oikeudellinen seuraaja, jolle siirtyvät lakkautetun tuomioistuimen varat, velat, oikeudet ja velvollisuudet.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus. Päätös 2006/929/EY⁴

4. Päätöksen 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Bulgarian on annettava komissiolle kertomus vuosittain 31 päivään maaliskuuta mennessä, ensimmäisen kerran 31 päivänä maaliskuuta 2007 mennessä, kunkin liitteessä säädetyn arviointiperusteen osalta saavuttamastaan edistyksestä.”

5. Liitteessä säädetään arviointiperusteet, jotka Bulgarian on täytettävä:

- ”1) perustuslain muuttaminen siten, että poistetaan oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja vastuuvollisuutta koskevat epäselvyydet;
- 2) oikeudellisen menettelyn muuttaminen aiempaa avoimempaan ja tehokkaampaan suuntaan antamalla oikeuslaitosta koskeva uusi laki ja uusi siviiliprosessilaki sekä panemalla ne täytäntöön; raportointinen mainittujen lakien sekä rikosprosessilain ja hallintomenettelylain vaikutuksista erityisesti esitutkintavaiheeseen;
- 3) oikeuslaitoksen uudistuksen jatkaminen ammattimaisuuden, vastuuvollisuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi; tämän uudistuksen vaikutusten arviointi ja arvioinnin tulosten julkaiseminen vuosittain;
- 4) ammattimaisten, puolueettomien tutkimusten suorittaminen korkean tason korruptiotapauksissa sekä tutkimusten tuloksista raportointinen; raportointinen julkisia elimiä koskevista sisäisistä tarkastuksista sekä korkeiden virkamiesten varallisuutta koskevista ilmoituksista;
- 5) lisätoimien toteuttaminen korruption estämiseksi ja torjumiseksi erityisesti rajoilla ja paikallishallinnossa;
- 6) järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan strategian paneminen täytäntöön erityisesti vakavan rikollisuuden, rahanpesun sekä rikollisten varojen järjestelmällisen takavarikoinnin osalta; raportointinen mainituilla aloilla käynnistetyistä tutkimuksista, nostetuista syytteistä ja annetuista tuomioista”.

⁴ Yhteistyötä ja Bulgarian edistymisen seuranta koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla 13.12.2006 tehty komission päätös (EUVL 2006, L 354, s. 58), kumottu 15.9.2023 annetulla komission päätöksellä (EU) 2023/1785 (EUVL 2023, L 229, s. 91).

B Kansallinen oikeus

*1. Oikeuslaitosta koskeva laki*⁵

6. Lain 194 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

” – Jos tuomioistuimia, syyttäjänvirastoja tai tutkintaviranomaisia lakkautetaan tai niiden virkojen määrää vähennetään, ylimmän tuomarineuvoston toimivaltainen kollegio perustaa vastaavat virat toiseen samantasoiseen lainkäyttöviranomaiseen, mahdollisuuksien mukaan samassa ylimmän oikeusasteen tuomiopiirissä, ja nimittää tuomarit, syyttäjät ja tutkintatuomarit samoihin virkoihin ilman kilpailua.”

2. Muutos- ja täydennyslaki

7. Lain 43 siirtymäsäännöksessä säädetään seuraavaa:

”Tämän lain tultua voimaan erityisrikostuomioistuimien, erityisrikosylioikeus [Apelativen Spetsializiran nakazatelen sad], erityissyyttäjäviranomainen [Spetsializirana prokuratura] ja ylin erityissyyttäjäviranomainen [Apelativna Spetsializirana prokuratura] lakkautetaan.”

8. Lain 44 siirtymäsäännöksessä säädetään seuraavaa:

”(1) Erityisrikostuomioistuimen tuomarit – – korvataan 194 §:n 1 momentissa säädettyjen edellytysten ja menettelyjen mukaisesti.

(2) Edellä 1 momentissa tarkoitetut henkilöt voivat 14 päivän kuluessa tämän lain julkaisemisesta jättää ylimmän tuomarineuvoston tuomarikollegiolle kirjelmän, jossa he toteavat haluavansa palata takaisin siihen virkaan, jota he hoitivat ennen siirtymistään erityisrikostuomioistuimeen – –.

(3) Ylimmän tuomarineuvoston tuomarikollegio tekee 30 päivän kuluessa 2 momentissa säädetyn määräajan päättymisestä päätöksen erityisrikostuomioistuimen lakkautettuja virkoja vastaavien virkojen perustamisesta tuomioistuihin – –, ottaen huomioon asianomaisen tuomioistuimen työmäärän.^[6]

(4) Edellä 3 momentissa tarkoitetun määräajan päätyttyä ylimmän tuomarineuvoston tuomarikollegio siirtää tuomarit tämän lain voimaantulosta alkaen.

(5) Edellä 4 momentissa tarkoitetut ylimmän tuomarineuvoston tuomarikollegion päätökset ovat välittömästi täytäntöönpanokelpoisia.”

⁵ Zakon za sadebtana vlast. Darzhaven vestnik nro 64, 7.8.2007.

⁶ Kuten ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, tämä momentti jatkui virkkeellä, joka todettiin perustuslain vastaiseksi Konstitutsionen Sadin (perustuslakituomioistuimien, Bulgaria) 14.7.2022 antamalla tuomiolla nro 7. Virkkeen sanamuoto oli seuraava: ”Enintään neljäsosa lakkautetun erityisrikostuomioistuimen tuomareista – – siirretään samaan tuomioistuimeen.”

9. Lain 49 siirtymäsäännöksessä säädetään seuraavaa:

”Erityisrikostuomioistuimessa ensimmäisessä oikeusasteessa vireillä olevat rikosasiat, joissa ei ole pidetty valmisteluistuntoa ennen tämän lain voimaantuloa, siirretään toimivaltaisten tuomioistuinten käsiteltäviksi seitsemän päivän kuluessa tämän lain voimaantulosta.”

10. Lain 50 siirtymäsäännöksessä säädetään seuraavaa:

”(1) Tämän lain voimaantulosta lähtien erityisrikostuomioistuimessa ensimmäisessä oikeusasteessa vireillä olevat rikosasiat, joissa on pidetty valmisteluistunto, kuuluvat Sofian kaupungin alioikeuden toimivaltaan, ja niiden käsittely kuuluu edelleen istunnon pitäneen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon vastuulle.

(2) Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanojen tuomarit, joita ei ole siirretty Sofian kaupungin alioikeuteen, valtuutetaan osallistumaan asioiden käsittelyyn menettelyn päätökseen saattamiseen saakka.

(3) Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon tuomarit, jotka ovat käsitelleet ensimmäisen oikeusasteessa ratkaistuja rikosasioita mutta joita ei ole siirretty Sofian kaupungin alioikeuteen, valtuutetaan perustelemaan annettu tuomio.

– –”

11. Lain 59 siirtymäsäännöksen 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sofian kaupungin alioikeus on erityisrikostuomioistuimen oikeudellinen seuraaja sen varojen, velkojen, oikeuksien ja velvollisuuksien osalta.”

12. Lain 67 siirtymäsäännöksessä säädetään seuraavaa:

”Laki tulee voimaan kolme kuukautta sen jälkeen, kun se on julkaistu [virallisessa lehdessä], lukuun ottamatta 1, 2, 5, 6, 18, 28, 32, 34, 44, 45, 57 ja 58 momenttia, jotka tulevat voimaan lain julkaisupäivänä.”

3. *Rikosprosessilaki*⁷

13. Rikosprosessilain 30 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon ei saa osallistua tuomari tai valamies, jonka voidaan muiden seikkojen vuoksi katsoa olevan puolueellinen tai jolla voidaan katsoa olevan suora tai välillinen intressi asian ratkaisemiseen.”

14. Rikosprosessilain 31 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Edellä 29 ja 30 §:ssä säädetyissä tapauksissa tuomarin, valamiehen ja sihteerin on pidättäydyttävä osallistumasta asian käsittelyyn.

⁷ Nakazatelno protsesualen kodeks.

(2) Asianosaiset voivat vaatia jääväämistä oikeudenkäynnin alkamiseen saakka, paitsi jos jääväämistä syyt ovat ilmenneet tai tulleet tietoon myöhemmin.

(3) Jääväämistä koskevat hakemukset on perusteltava.

(4) Tuomioistuin ratkaisee välittömästi sen, ovatko asian käsittelystä pidättyminen ja jääväämistä koskevat hakemukset perusteltuja, suljettuina ovin pidettävässä käsittelyssä, johon osallistuvat kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet.”

II Tosiseikat, riita-asia ja ennakkoratkaisukysymykset

15. Erityisrikostuomioistuimessa jatkettiin vuonna 2018 alkanutta rikosoikeudenkäyntiä useita sellaisia henkilöitä vastaan, joita syytettiin järjestäytyneeseen ryhmään osallistumisesta kiristysrikosten tekemiseksi.

16. Syytettyjä vastaan aloitetussa suullisessa käsittelyssä pidettiin 12 julkista istuntoa ja lykättiin muita istuntoja erilaisista menettelyihin liittyvistä syistä vuosien 2020, 2021 ja 2022 aikana.⁸

17. Asianosaiset eivät ole missään rikosoikeudellisen menettelyn vaiheessa vaatineet asiaa käsitellessä erityisrikostuomioistuimen ratkaisukokoonpanon (eli jaoston puheenjohtajan ja valamiesten) jääväämistä.

18. Oikeudenkäynnin ollessa vielä vireillä aloitettiin julkinen keskustelu ehdotuksesta muutos- ja täydennyslaiksi, ja tuolloin kaavailtiin erityisrikostuomioistuimen lakkauttamista.

19. Tämän julkisen keskustelun yhteydessä järjestettiin 25.2.2022 ylimmän tuomarineuvoston kansalaisasioiden neuvoston (Grazhdanski savet kam Visshia sadeben savet) istunto, johon osallistuivat erityisesti ennakkoratkaisupyynnön esittäneen ratkaisukokoonpanon puheenjohtaja ja yhtä syytettyä edustava asianajaja (kansalaisjärjestön edustajana).

20. Tässä istunnossa

- asianajaja kannatti erityisrikostuomioistuimen lakkauttamista ja totesi tukevansa lakiehdotuksen perusteluja
- erityisrikostuomioistuimen jaoston puheenjohtaja ilmoitti vastustavansa kyseisen tuomioistuimen lakkauttamista. Kuten puheenjohtaja ennakkoratkaisupyynnössä toteaa, hän oli useaan otteeseen ilmaissut julkisesti näkemyksensä, jonka mukaan ”erityisrikostuomioistuimen lakkauttaminen tavalla, jolla se toteutettiin, ja sille esitettyine perusteluineen on ristiriidassa oikeusvaltioperiaatteen kanssa ja kyseisen oikeusviranomaisen riippumattomuuden ja vallanjaon vastaista ja siinä on kyse lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttäjien harjoittamasta painostuksesta”.⁹

⁸ Ennakkoratkaisupyynnössä luetellaan yksityiskohtaisesti oikeudenkäynnin kuluessa pidetyt julkiset istunnot, joissa oli tilaisuus ilmoittaa tuomioistuimen mahdollisesta puolueellisuudesta. Tällaisia ovat erityisesti 28.1.2020 pidetty valmisteluistunto ja 2.6.2020 pidetty istunto, jolla suullinen käsittely aloitettiin. Kyseisen päivän ja 27.5.2022 välisenä aikana pidettiin 12 julkista istuntoa; niistä kuudessa kuultiin todistajia ja muissa kuudessa asian käsittely ei edennyt useiden poissaolojen vuoksi.

⁹ Ennakkoratkaisupyynnön 3 kohdan loppuosa.

21. Muutos- ja täydennyslain hyväksymisen jälkeen erityisrikostuomioistuimen ratkaisukokoonpano, jossa istunto oli pidetty ja joka kuuluu nyt Sofian kaupungin alioikeuteen, on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko SEU 2 artiklaa, SEU 6 artiklan 1 ja 3 kohtaa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, luettuina yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan [(jäljempänä perusoikeuskirja)] 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että tuomioistuimen, joka lakkautetaan tuomioistuinjärjestelmää koskevaan lakiin [Zakona za sadebnata vlast] tehdyllä muutoksella (– – 27.7.2022 alkaen), missä yhteydessä tuomareiden on kuitenkin jatkettava asioiden käsittelyä kyseiseen ajankohtaan saakka ja käsiteltävä senkin jälkeen asiat, joissa on jo pidetty valmisteluistunto, riippumattomuutta heikennetään, jos tuomioistuimen lakkauttamista perustellaan sillä, että näin turvataan tuomioistuinten riippumattomuutta koskeva perustuslaillinen periaate ja kansalaisten perustuslaillisten oikeuksien suoja, esittämättä kuitenkaan asianmukaisesti, minkä tosiseikkojen perusteella päätellään, että näitä periaatteita on loukattu?
- 2) Onko mainittuja unionin oikeuden määräyksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä tuomioistuinjärjestelmän muuttamisesta ja täydentämisestä annetun lain – – kaltaisille kansallisille säännöksille, jotka johtavat Bulgarian itsenäisen oikeusviranomaisen (erityisrikostuomioistuimen) lakkauttamiseen kokonaan mainituilla perusteluilla ja tuomareiden (myös konkreettista rikosasiaa käsittelevään ratkaisukokoonpanoon kuuluvan tuomarin) siirtämiseen kyseisestä tuomioistuimesta muihin tuomioistuihin mutta joissa nämä tuomarit veloitetaan jatkamaan lakkautetussa tuomioistuimessa jo vireillä olleiden ja aloitettujen asioiden käsittelyä?
- 3) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, mitä menettelyllisiä toimia – kun otetaan myös huomioon unionin oikeuden ensisijaisuus – juuri lakkautettujen tuomioistuinten tuomareiden olisi toteutettava lakkautetun tuomioistuimen käsittelemissä asioissa (joiden käsittely heidän on lain mukaan saatettava päätökseen) myös, kun otetaan huomioon heidän velvollisuutensa tutkia tarkasti, onko heidän jäävättävä itsensä esteellisyyden vuoksi? Mitä seurauksia tällä olisi lakkautetun tuomioistuimen menettelyä koskeville päätöksille asioissa, joiden käsittely on saatettava päätökseen, ja näissä asioissa annettaville lopullisille ratkaisuille?”

III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

22. Ennakkoratkaisupyynnö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 10.10.2022.
23. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Puolan hallitus ja Euroopan komissio.
24. Julkisen istunnon pitämistä ei katsottu tarpeelliseksi.

IV Asian tarkastelu

A Alustavat huomautukset

25. Tähän ennakkoratkaisumenettelyyn liittyy joitakin mainitsemisen arvoisia seikkoja:

- Ennakkoratkaisupyynnön on esittänyt Sofian kaupungin alioikeuteen muodollisesti kuuluva ratkaisukokoonpano, jonka on ratkaistava rikosasia, jota on tähän asti käsitelty eri tuomioistuimessa (erityisrikostuomioistuin). Kuten edellä jo todettiin, Sofian kaupungin alioikeus on korvannut erityisrikostuomioistuimen 26.4.2022 annetun uuden lain voimaantulosta alkaen.¹⁰
- Ennakkoratkaisukysymykset esittää tuomioistuimen (Sofian kaupungin alioikeus) vastedes toimivaltainen ratkaisukokoonpano, jonka jäsenet olivat pitäneet istunnon kuullessaan erityisrikostuomioistuimeen. Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluvat jäsenet eivät siis ole vaihtuneet erityisesti nyt käsiteltävän asian osalta.¹¹
- Unionin tuomioistuimelta pyydetty tulkinta ei liity millään tavalla rikolliseen toimintaan, josta annetaan ratkaisu rikosoikeudenkäynnissä, eikä sen tuomioistuimen erityisen ratkaisukokoonpanon riippumattomuuteen tai puolueettomuuteen, jonka tehtäväksi syytettyjen tuomitseminen on annettu. Syytetyt tai Bulgarian syyttäjäviranomainen eivät kumpikaan ole osallistuneet ennakkoratkaisumenettelyyn, ja esitettyjen tietojen mukaan kukaan ei ole käytännössä kyseenalaistanut kyseisen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon riippumattomuutta tai puolueettomuutta.
- Ennakkoratkaisupyynnössä päinvastoin vain tiedustellaan, onko *erityisrikostuomioistuimen lakkauttaminen* ristiriidassa unionin oikeuden kanssa sen vuoksi, että se vaikuttaa kyseisen tuomioistuimen riippumattomuuteen.

26. Ennakkoratkaisupyynnössä keskitytään oikeastaan arvostelemaan oikeuslaitosuudistusta, jonka Bulgarian lainsäätävä toteutti vuonna 2022 muutos- ja täydennyslailla. Ennakkoratkaisupyynnössä väitetään, että erityisrikostuomioistuimen lakkauttamiseksi esitetyt syyt eivät saa tukea tosiseikoista, joilla lakkauttamisen tarpeellisuutta on perusteltu.

27. Kahdessa ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä tiedustellaan suoraan, onko erityisrikostuomioistuimen lakkauttaminen ja sen kokoonpanoon kuuluvien jäsenten siirtäminen muihin tuomioistuihin unionin oikeuden mukaista. Kolmannessa kysymyksessä tiedustellaan unionin tuomioistuimelta, mitä menettelyllisiä toimia *lakkautetun tuomioistuimen tuomareiden* olisi toteutettava, jos kahteen ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi.

¹⁰ Useissa alun perin erityisrikostuomioistuimen käynnistämässä ennakkoratkaisumenettelyissä, kuten siinä, joka päättyi 30.3.2023 annettuun tuomioon IP ym. (Pääasian tosiseikkojen oikeellisuuden vahvistaminen - II) (C-269/22, EU:C:2023:275), ”Sofiyski gradski sad (Sofian kaupungin alioikeus, Bulgaria) on ilmoittanut 5.8.2022 päivättyllä kirjeellä unionin tuomioistuimelle, että 27.7.2022 voimaan tulleen lainsäädäntömuutoksen seurauksena Spetsializiran nakazatelen sad on lakkautettu ja sen käsiteltäväksi saatetut tietyt rikosasiat, mukaan luettuna pääasia, on kyseisestä päivästä lukien siirretty Sofiyski gradski sadin käsiteltäviksi” (13 kohta).

¹¹ Näin todetaan toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä: lakkautetun tuomioistuimen (erityisrikostuomioistuin) tuomarit veloitetaan jatkamaan sen oikeudellisen seuraajana olevassa tuomioistuimessa niiden asioiden käsittelyä, jotka olivat jo vireillä ja joiden käsittely oli jo aloitettu lakkautetussa tuomioistuimessa.

28. Tässä tilanteessa ei ole yllättävää, että sekä komissio että Puolan hallitus, jotka ovat ainoat unionin tuomioistuimessa käytävän menettelyn osapuolet, ovat esittäneet ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista koskevia oikeudenkäyntiväitteitä. Käsittelemme niitä seuraavaksi.

B Tutkittavaksi ottaminen

1. Puolan hallituksen ja komission oikeudenkäyntiväitteet (yhteenveto)

29. Puolan hallitus toteaa seuraavaa:

- Esitettyihin kysymyksiin vastaaminen ei ole tarpeen alkuperäisen riita-asian ratkaisemiseksi, eikä asia liity unionin oikeuteen. Nyt käsiteltävällä riita-asialla ei ole mitään liittymäkohtaa unionin oikeuteen, ja sen vuoksi perusoikeuskirjaa ei voida soveltaa.
- Kansallisten tuomioistuinten lakkauttaminen on täysin jäsenvaltion sisäinen asia, joka ei kuulu unionin toimivallan alaan.

30. Komissio katsoo seuraavaa:

- Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ainoastaan, noudattaako se objektiivisen puolueettomuuden periaatetta. Koska tämä sama tuomioistuin ei esitä subjektiivisia syitä pidäytyä osallistumasta asian käsittelyyn eivätkä pääasian asianosaiset ole kyseenalaistaneet sen riippumattomuutta tai epäilleet sen jäsenten puolueettomuutta eivätkä vaatineet heidän jäävämistään, sen esittämät epäilyt ovat puhtaasti hypoteettisia.
- Syyt, joiden vuoksi Bulgarian lainsäätäjä on antanut muutos- ja täydennyslain, liittyvät tarpeeseen tehdä rakenteellisia muutoksia erityisrikostuomioistuimissa, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin (Sofian kaupungin alioikeus) ei kuulu. Esitetyillä kysymyksillä ei komission mukaan näin ollen ole merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.

2. Asian arviointi

31. Esitetyistä oikeudenkäyntiväitteistä voidaan suoralta kädeltä hylätä Puolan hallituksen esittämä väite, jonka mukaan unionin tuomioistuimella (tai yleisesti Euroopan unionilla) ei ole toimivaltaa lausua jäsenvaltioiden tuomioistuinjärjestelmien rakenteesta.

32. Unionin tuomioistuin on vastannut useaan otteeseen tähän väitteeseen, jonka Puolan hallitus on toistanut nyt käsiteltävän asian kanssa jokseenkin samankaltaisissa riita-asioissa. Unionin tuomioistuin on korostanut peräkkäisissä tuomioissa, että vaikka oikeuslaitoksen järjestäminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, niiden on kuitenkin kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden nojalla kuuluvia velvoitteita.¹² Se, että jäsenvaltioiden

¹² Tuomio 22.2.2022, RS (Perustuslakituomioistuimen ratkaisujen vaikutus) (C-430/21, EU:C:2022:99; jäljempänä tuomio RS, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

edellytetään noudattavan näitä velvoitteita (eli nyt käsiteltävässä asiassa merkityksellisiltä osin noudattavan tuomioistuintensa riippumattomuuden periaatetta), ei merkitse, että unioni haluaisi käyttää kyseistä toimivaltaa itse.¹³

33. Tämän oikeuskäytännön jatkuvuus on yleisesti tiedossa. Mainitsen vain yhden unionin tuomioistuimen hiljattain antaman tuomion,¹⁴ jossa todetaan, että vaikka tuomioistuinten toimivallan jako tai uudelleenjärjestely jäsenvaltion sisällä kuuluu lähtökohtaisesti SEU 4 artiklan 2 kohdassa taatun jäsenvaltioiden vapauden piiriin, tällaisella toimivallan jaolla tai uudelleenjärjestelyllä ei saada puuttua SEU 2 artiklassa esitetyn oikeusvaltion arvon kunnioittamiseen eikä SEUT 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta tältä osin ilmeneviin vaatimuksiin, joihin kuuluvat vaatimukset tuomioistuinten riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta.

34. Suurempi painoarvo on tutkimatta jättämistä koskevalla väitteellä, jossa painotetaan sitä, ettei alkuperäisellä riita-asialla ole riittävästi liittymäkohtaa unionin oikeuden määräyksiin, joiden tulkintaa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää. Nämä määräykset ovat SEU 2 artikla, SEU 6 artiklan 1 ja 3 kohta sekä SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa.

35. Katson kuitenkin tällaisten määräysten osalta, että ainoastaan SEU 19 artiklan 1 kohdan toisella alakohdalla voi olla merkitystä ennakkoratkaisupyyntöön vastaamisen kannalta, seuraavista syistä:

- Kuten komissio korostaa, SEU 2 artiklan sovellettavuus ilmenee välillisesti, kun otetaan huomioon, että kyseisessä määräyksessä vahvistettu oikeusvaltion arvo konkretisoituu SEU 19 artiklassa.¹⁵ Viimeksi mainitulla artiklalla voi siis olla merkitystä ensiksi mainitun sijasta nyt käsiteltävässä asiassa.
- SEU 6 artiklalla ja perusoikeuskirjan 47 artiklalla ei lähtökohtaisesti ole merkitystä, koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetussa rikosasiassa ei sovelleta unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.¹⁶

36. Koska keskustelu on rajattu koskemaan SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan tulkintaa nyt käsiteltävän kaltaisessa asiassa, sen ratkaisua voidaan lähestyä joko kyseistä määräystä koskevasta suppeammasta näkökulmasta tai *laajemmasta* tulkinnasta käsin.

¹³ Tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531; jäljempänä tuomio komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), 52 kohta).

¹⁴ Tuomio 5.6.2023, komissio v. Puola (Tuomareiden riippumattomuus ja yksityiselämä) (C-204/21, EU:C:2023:442, 263 kohta).

¹⁵ Tuomio RS, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹⁶ Tuomio RS, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen: ”tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden tunnustaminen tietyssä yksittäistapauksessa edellyttää, että henkilö, joka vetoaa siihen, vetoaa unionin oikeudessa taattuihin oikeuksiin tai vapauksiin – tai että tämä henkilö on sellaisten syytetoimien kohteena, jotka merkitsevät perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua unionin oikeuden soveltamista”.

37. Ensimmäinen näkökulma on se, jonka unionin tuomioistuin omaksui päättäessään aikanaan jättää tutkimatta kaksi ennakkoratkaisupyyntöä, joilla oli tiettyjä yhteisiä piirteitä nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyyntönsä kanssa.¹⁷ Tuomiossa perusteltiin tuolloin tutkimatta jättämistä sillä, että vedottaessa tuomioistuinten riippumattomuuteen ennakkoratkaisupyyntönsä yhteydessä ei voitu jättää huomiotta edellytettyä liittymäkohtaa unionin oikeuteen.¹⁸

38. Tämä oikeuskäytäntö voidaan tiivistää toteamalla, että unionin tuomioistuin ei voi tulkita SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa (siltä osin kuin siinä vahvistetaan riippumattomuus tehokkaan oikeussuojan takaamisen edellytyksenä unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla) siten, että se muuttaisi SEUT 267 artiklassa määrätyn järjestelmän eräänlaiseksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaksi kanteeksi.¹⁹

39. Jos siis kansallinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, ennakkoratkaisupyyntönsä on osoitettava, että kyseisen artiklan ja alkuperäisen riita-asian välillä on yhteys. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan soveltaminen edellyttää tällaista yhteyttä, joten kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan riita-asian kohteena oleva tilanne kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan.²⁰

40. Tästä suppeammastakin näkökulmasta tarkasteltuna muistutan, että liittymäkohta voi kuitenkin syntyä silloin, kun – vaikka kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan asiakysymykseen ei sovelleta unionin *aineellisen* oikeuden sääntöjä – kyseinen tuomioistuin edellyttää muiden unionin oikeuden säännösten tulkintaa, jonka ”avulla ne voivat ratkaista kansallisen oikeuden *menettelyllisiä* kysymyksiä ennen kuin niiden on mahdollista ratkaista käsiteltäväkseen saatettujen oikeusriitojen asiakysymys”.²¹

41. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin havaittavissa tietynlainen kehitys siihen suuntaan, että on hyväksytty SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan tulkintaa koskevia ennakkoratkaisupyyntöjä, joiden taustalla (kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva asia) ei ole jonkin muun nimenomaisen unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen soveltaminen ja joissa kansallisessa tuomioistuimessa kyseessä olevaan oikeudelliseen tilanteeseen ei varsinaisesti liity sellaisia aineellisia tai menettelyllisiä seikkoja, jotka yhdistäisivät sen unionin oikeuteen.

42. Tämän kehityksen ansiosta unionin tuomioistuin on voinut vastata ennakkoratkaisupyyntöihin, joissa ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet ovat SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan vetoamisen jälkeen *loitontuneet* konkreettisesta

¹⁷ Tilanne 26.11.2020 annetussa tuomiossa Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234; jäljempänä tuomio Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny) oli se, että unionin tuomioistuimelta tiedusteltiin, onko SEU 19 artiklan 1 kohta ”esteenä säännöksille, jotka poistavat takeet tuomareihin Puolassa kohdistuvan kurinpitomenettelyn riippumattomuudesta kurinpitomenettelyjen kulkuun kohdistuvan poliittisen vaikuttamisen ja sen vaaran vuoksi, että kurinpitajärjestelmää käytetään tuomioistuinratkaisujen sisällön poliittiseen valvontaan”.

¹⁸ Tuomio Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny. Tuomion 49 kohdassa todetaan, että ”– – pääasioilla ei ole asiakysymyksen osalta mitään liittymäkohtaa unionin oikeuteen eikä etenkin SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan, jota ennakkoratkaisukysymykset koskevat, ja että ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten ei näin ollen ole sovellettava unionin oikeutta tai mainittua määräystä ratkaistakseen pääasiat asiakysymyksen osalta”.

¹⁹ Ibidem, 47 kohta.

²⁰ Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yhteyden on oltava täsmälleen sama kuin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa edellytetään. Ks. vastaavasti tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 29 kohta).

²¹ Tuomio Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, 51 kohta. Kursivointi tässä.

riita-asiasta, josta niiden oli lausuttava, ja esittäneet kysymyksiä, jotka koskivat niiden kansallisten tuomioistuinjärjestelmien organisointiin liittyviä yleisiä säännöksiä ja määräyksiä, joiden ne itse katsoivat vaarantavan tuomioistuinten riippumattomuuden.²²

43. Tässä oikeuskäytäntölinjauksessa voidaan havaita unionin tuomioistuimen ottaneen tutkittavaksi ennakkoratkaisupyynnöt, joita puolalainen tuomioistui esitti (useissa rikosoikeudellisissa menettelyissä) pyytääkseen SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan tulkintaa sen tuomioistuimen kokoonpanon osalta, jonka oli määrä osallistua kyseisiin menettelyihin.²³

44. Mielestäni ei ole tarpeen käsitellä nyt tähän oikeuskäytäntöön liittyviä hankalia ongelmia, sillä käsiteltävään asiaan liittyvän erityisen tekijän olemassaolo ratkaisee sen, että Bulgarian oikeuslaitosuudistuksen on täytettävä tietyt vaatimukset, jotka ilmenevät nimenomaisesti unionin oikeuteen kuuluvasta päätöksestä.

45. Tätä uudistusta (jonka osa ennakkoratkaisupyynnön kohteena oleva muutos- ja täydennyslaki on) voidaan arvioida ja on arvioitava sen mukaan, täyttääkö se tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan vaatimuksen, johon yhteistyötä ja Bulgarian edistymisen seuranta koskevan järjestelmän perustamisesta oikeuslaitoksen uudistamisen alalla tehdyn päätöksen 2006/929 liitteessä olevissa ”arviointiperusteissa” viitataan.²⁴

46. Samalla tavoin bulgarialaisella tuomioistuimella on oikeus esittää unionin tuomioistuimelle epäilynsä kansallisen lain (jolla säännellään sen asemaa kyseisen jäsenvaltion tuomioistuinrakenteessa) yhteensopivuudesta unionin oikeudesta johtuvien velvoitteiden kanssa, mukaan lukien veloitteet, jotka koskevat sen rikostuomioistuimen riippumattomuutta, jonka ratkaistavaksi alkuperäinen oikeusriita on saatettu.

47. Näin ollen ei voida väittää, että nyt unionin tuomioistuimen käsiteltävänä olevalla ennakkoratkaisupyynnöllä ei olisi riittävää liittymäkohtaa unionin oikeuteen.²⁵

48. Muistutan siis, että kun unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyyntöön, sen asiana ei ole lausua itse kansallisen oikeussäännön yhteensopimattomuudesta unionin oikeuden kanssa vaan esittää ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tarkoituksenmukaisiksi katsomansa seikat, jotka liittyvät unionin oikeuden tulkintaan.²⁶

²² Käsiteltäväksi ottamisen edellytyksen soveltaminen tämäntyyppisissä ennakkoratkaisupyynnöissä ilmenee esimerkiksi 13.7.2023 annetusta tuomiosta YP ym. (Tuomarin koskemattomuuden poistaminen ja virantoimituksesta pidättäminen) (C-615/20 ja C-671/20, EU:C:2023:562).

²³ Tuomio 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ym. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931).

²⁴ Romaniaa koskeissa vastaavissa tapauksissa unionin tuomioistuin on todennut, että ”pätöksen 2006/928 [joka on olennaisilta osin sama kuin päätös 2006/929] soveltamisalaan kuuluvan kansallisen säännösten on oltava unionin oikeudesta ja erityisesti SEU 2 artiklasta ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta johtuvien vaatimusten mukainen” (tuomio 11.5.2023, *Inspectia Judiciară* (C-817/21, EU:C:2023:391), 43 kohta, jossa viitataan tuomion RS 57 kohtaan). Unionin tuomioistuin on hiljattain, 7.9.2023 antamassaan tuomiosta *Asociația Forumul Judecătorilor din România* (C-216/21, EU:C:2023:628) ottaa kantaa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja päätöksen 2006/928 tulkintaan vastauksessaan romanialaisten tuomareiden ylennysjärjestelmää koskevaan ennakkoratkaisupyyntöön.

²⁵ Heinäkuun 13. päivänä 2023 annetussa tuomiosta YP ym. (Tuomarin koskemattomuuden poistaminen ja virantoimituksesta pidättäminen) (C-615/20 ja C-671/20, EU:C:2023:562, 41 kohta), jossa viitataan 16.11.2021 annettuun tuomioon *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ym.* (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, 54 kohta), muistutetaan, että senkaltaiset väitteet, joita Puolan hallitus nyt esittää, ”liittyvät lähinnä niiden unionin oikeuden oikeussääntöjen, joita – kysymys koskee, ulottuvuuteen ja siten niiden tulkintaan sekä kyseisistä oikeussäännöistä mahdollisesti aiheutuviin vaikutuksiin, kun otetaan erityisesti huomioon unionin oikeuden ensisijaisuus. Tällaiset väitteet, jotka koskevat esitetyn kysymyksen asiasisältöä, eivät siten lähtökohtaisestikaan voi johtaa kysymyksen tutkimatta jättämiseen”.

²⁶ Tuomio 21.9.2023, *Romaqua Group* (C-510/22, EU:C:2023:694, 22 kohta): ”Vaikka ennakkoratkaisuasiana käsittelevän unionin tuomioistuimen asiana ei myöskään ole lausua itse pääasiassa sovellettavan kansallisen säännösten mahdollisesta yhteensopimattomuudesta EUT-sopimuksen näiden artiklojen kanssa, se on sen sijaan toimivaltainen tulkitsemaan niitä.”

49. Ennakkoratkaisupyyntöön tutkittavaksi ottamista vastaan esitetyt muut väitteet voidaan kumota, jos ilmenee, että ne koskevat pikemminkin esitettyjen kysymysten asiasisältöä:

- Se, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen jäsenet eivät ole pidättyneet osallistumasta asian käsittelyyn pääasian oikeudenkäynnissä eivätkä sen asianosaiset ole vaatineet heidän jäävämistään, voi olla ratkaisevaa arvioitaessa näiden jäsenten riippumattomuutta ja puolueettomuutta kyseisessä menettelyssä ennakkoratkaisupyyntöön asiakysymyksen tutkimisen osalta.
- Syitä, joiden vuoksi Bulgarian lainsäätäjä on hyväksynyt erityisrikostuomioistuimia koskevan uudistuksen, on arvioitava myös asiakysymyksen tutkimisen yhteydessä eikä sen tutkittavaksi ottamisen vaiheessa, samoin kuin erityisrikostuomioistuimen lakkauttamisen vaikutusta siihen, ovatko sen jäsenet soveltuvia jatkamaan rikosoikeudellisen menettelyn käsittelyä Sofian kaupungin alioikeudessa.

50. Katson näin ollen, että ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

C Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

51. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, vaikuttaako muutos- ja täydennyslaililla tehty muutos, jolla lakkautetaan tietty tuomioistuin (erityisrikostuomioistuin), kyseisen tuomioistuimen riippumattomuuteen. Hälventääkseen epäilyjään se pyytää unionin tuomioistuinta ratkaisemaan, onko kyseinen uudistus yhteensopiva SEU 2 artiklan, SEU 6 artiklan 1 ja 3 kohdan ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa.

52. Kuten olen jo todennut, näistä EU-sopimuksen ja perusoikeuskirjan määräyksistä vain SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta on merkityksellinen nyt käsiteltävän asian kannalta kyseiseen määräykseen perustuvan kansallisten tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksen osalta.

53. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tähän vaatimukseen sisältyy kaksi osatekijää:

- ”Ensimmäinen, ulkoinen osatekijä edellyttää, että asianomainen elin huolehtii tehtävistään 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.”²⁷
- ”Toinen, sisäinen osatekijä liittyy puolueettomuuden käsitteeseen ja merkitsee sitä, että tuomioistuin ylläpitää yhtäläistä etäisyyttä oikeusriidan asianosaisiin ja intresseihin, joita heillä on oikeusriidan kohteeseen. Tämä osatekijä edellyttää objektiivisuuden noudattamista ja sitä, ettei elimellä ole muuta intressiä asian ratkaisun lopputulokseen kuin pelkkä oikeussääntöjen soveltaminen.”²⁸

²⁷ Tuomio RS, 41 kohta.

²⁸ Ks. edellinen alaviite, jossa viitataan tuomion komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) 72 ja 73 kohtaan ja 21.12.2021 annetun tuomion Euro Box Promotion ym. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034) 224 kohtaan.

54. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin (Sofian kaupungin alioikeus) tai rikosoikeudenkäynnin asianosaiset eivät ole kiistäneet sitä, että kyseinen tuomioistuin ”huolehtii tehtävistään itsenäisesti olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta”.

55. Pääasian oikeudenkäynnissä ei myöskään ole kyseenalaistettu Sofian kaupungin alioikeuden nykyisten jäsenten, jotka ennen kuuluivat erityisrikostuomioistuimeen, subjektiivista puolueettomuutta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen eri kokoonpanojen jäsenet eivät ole löytäneet perusteita pidätyä osallistumasta asian käsittelyyn, eikä ole ilmennyt, että syytetyt tai syyttäjäviranomaiset olisivat aiemmin tai nyt vaatineet uudistuksen jälkeen Sofian kaupungin alioikeudessa tehtäviään hoitavien erityisrikostuomioistuimen tuomareiden jääväämistä.

56. Edellä esitetystä voidaan päätellä, ettei ole ilmennyt syitä, joiden vuoksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen jäsenten riippumattomuus ja puolueettomuus olisi kyseenalaistettava.

57. Voidaan kuitenkin pohtia, sisältyykö – sen lisäksi, että monijäsenenä tuomarikollegiona toimivan tuomioistuimen jäsenet eivät (*subjektiivisesti*) koe riippumattomuutensa vaarantuvan eikä heitä tosiasiallisesti ole jääväty eivätkä he ole pidättyneet osallistumasta tiettyyn menettelyyn – oikeudelliseen kehukseen, jonka puitteissa kyseiset jäsenet antavat ratkaisuja, seikkoja, joiden perusteella voidaan (*objektiivisesti*) todeta tällainen vaarantuminen.²⁹

58. Tältä osin on ennen kaikkea todettava johdonmukaisesti, että jäsenvaltion tuomioistuinrakenteen uudelleenjärjestäminen voi merkitä siihen asti olemassa olleiden elinten lakkauttamista tai niiden toimivallan siirtämistä ilman, että nämä toimenpiteet itsessään vaarantavat tuomioistuinten riippumattomuuden.

59. Vastaavasti myöskään vallanjakoperiaate (johon ennakkoratkaisupyynnössä viitataan) ei ole esteenä sille, että lainsäädäntövallan käyttäjä hyväksyy perustuslain asettamissa rajoissa sääntöjä, joita se kulloinkin pitää tuomioistuinrakenteen kannalta tarkoituksenmukaisimpina. Toistan, että tuomioistuimet, joiden olemassaolo oli tiettyä ajankohtana perusteltua, voidaan lakkauttaa toisena ajankohtana ilman, että tämä merkitsisi tuomioistuinten riippumattomuuden vaarantumista.³⁰

60. Tässä vaiheessa voidaan jo päätellä, että ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys ei tosiasiallisesti koske niiden tuomareiden (ja valamiesten) riippumattomuutta, joiden tehtävänä on antaa ratkaisu rikosoikeudenkäynnissä, eikä Sofian kaupungin alioikeuden

²⁹ Unionin tuomioistuin on viitannut objektiiviseen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen muun muassa 19.11.2019 annetun tuomion A.K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982) 129 kohdassa, jossa viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 6.5.2003 antamaan tuomioon Kley ym. v. Alankomaat (CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, 192 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja 6.11.2018 annettuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 150 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

³⁰ Unionin omasta tuomioistuinrakenteesta voidaan todeta, että sen jälkeen, kun Nizzan sopimuksessa määrättiin vuonna 2003 mahdollisuudesta perustaa erityistuomioistuinta, Euroopan unionin neuvosto päätti 2.11.2004 perustaa virkamiestuomioistuimen, jonka tehtävänä, jota yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli siihen saakka hoitanut, oli ratkaista unionin ja sen henkilöstön välisiä riitoja. Vuonna 2015 unionin lainsäätäjät päätti lisätä asteittain unionin yleisen tuomioistuimen tuomareiden lukumäärän 56:een ja siirtää virkamiestuomioistuimen toimivallan unionin yleiselle tuomioistuimelle. Virkamiestuomioistuin lakkautettiin 1.9.2016.

riippumattomuuden astetta sellaisenaan vaan yksinomaan sitä, miten erityisrikostuomioistuimen lakkauttaminen voisi vaikuttaa kyseisen ”tuomioistuimen [erityisrikostuomioistuin] – – riippumattomuuteen”,³¹ kun otetaan huomioon lainsäädäntöuudistuksen ratkaisevat syyt.

61. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää ennakkoratkaisupyynnössä syyt, joihin Bulgarian lainsäätäjät on vedonnut erityisrikostuomioistuimen lakkauttamisen puolesta, mukaan lukien tuomioistuinten riippumattomuutta koskeva peruste.³² Se katsoo näiden syiden olevan perusteettomia, sillä kyseessä olevalla uudistuksella ei suinkaan säilytetä tuomioistuinten riippumattomuutta vaan loukataan tätä periaatetta.³³

62. Tätä lähestymistapaa ei voida tarkastella ottamatta ensin huomioon unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklassa annettua tehtävää:

- Yhtäältä olen jo muistuttanut, että tällaisissa menettelyissä unionin tuomioistuimen asiana ei ole lausua itse kansallisen oikeussäännön yhteensopimattomuudesta unionin oikeuden kanssa vaan esittää ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tarkoituksenmukaisiksi katsomansa seikat, jotka liittyvät unionin oikeuden tulkintaan.
- Toisaalta on niin, että edellä todetun seurauksena unionin tuomioistuinta ei voida pyytää lausumaan kyseessä olevasta lainsäädäntöuudistuksesta kokonaisuudessaan, koska sen tehtävänä on ainoastaan antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle arvioita unionin oikeuden vaikutuksesta niiden seurausten valossa, joita tällä uudistuksella on *konkreettisesti* voinut olla rikosoikeudenkäynnissä ratkaisun antavan tuomioistuimen asemaan.

63. Tällä perusteella olen komission kanssa yhtä mieltä siitä, että oikeuslaitoksen uudelleenorganisointia, jolla pyritään takaamaan tuomioistuinten riippumattomuus parhaalla mahdollisella tavalla, ei voida pitää perusteettomana eikä sen itsessään tarvitse välttämättä johtaa kansallisten tuomioistuinten riippumattomuuden heikkenemiseen.

64. Näin ollen kansallisen lainsäätäjän on aivan yhtä perusteltua valita joko rikosoikeudellinen järjestelmä, jossa yleisillä tuomioistuimilla on toimivalta ratkaista kaikentyyppisiä rikoksia koskevat asiat, tai toisenlainen järjestelmä, jossa tietyille erityistuomioistuimelle keskitetään toimivalta käsitellä tiettyjä erityisen vakavia rikoksia. Eri jäsenvaltioissa – toistan, että ne voivat vapaasti turvautua kumpaan tahansa järjestelmään tai muuttaa sitä – sovelletaan jompaakumpaa näistä malleista.

65. Bulgarian lainsäätäjät on perustellut vuoden 2022 uudistusta toteamalla sen olevan osoitus sen aikomuksesta organisoida uudelleen kansallinen oikeuslaitos kiinnittämällä huomiota sen elinten tehokkuuden lisäämiseen³⁴ ja sen riippumattomuuden takaamiseen parhaalla mahdollisella tavalla. Jos näin on, voidaan katsoa, että uudistus tapahtuu ”perustelluista syistä, jotka liittyvät erityisesti käytettävissä olevien resurssien jakamiseen hyvän lainkäytön varmistamiseksi”.³⁵

³¹ On jokseenkin ristiriitaista, että kysymyksen on esittänyt eri tuomioistuimen (Sofian kaupungin alioikeus) ratkaisukokoonpano. Koska näiden kahden ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat samat, riippumattomuuden periaatteen noudattamisen pohtiminen erityisrikostuomioistuimen lakkauttamisen kannalta mahdollistaa kuitenkin sen pohtimisen myös tällaisen lakkauttamisen merkittävimmän vaikutuksen eli ennakkoratkaisua pyytäneelle Sofian kaupungin alioikeudelle annettavien uusien toimivaltuuksien kannalta.

³² Ennakkoratkaisupyynnön 42 kohta.

³³ Ennakkoratkaisupyynnön 43 kohta.

³⁴ Ennakkoratkaisupyynnön 15 kohta.

³⁵ Tuomio 6.10.2021, W.Ž. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen) (C-487/19, EU:C:2021:798; jäljempänä tuomio W. Ž., 118 kohta).

66. Komissio itse viittaa juuri näihin syihin kertomuksessaan, joka koskee oikeusvaltion tilannetta Bulgariassa vuonna 2022,³⁶ kyseenalaistamatta niitä.

67. On totta, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kiistää (ponnekkaisesti) sen, että muutos- ja täydennyslain perustelut vastaisivat todennettuja tosiseikkoja. Ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tekemässään päätöksessä se toistaa suurimmaksi osaksi arvostelun, jota eri tuomarit, muiden muassa ennakkoratkaisupyynnön allekirjoittanut tuomari, esittivät oikeuslaitoksen uudistamista koskevan lakiesityksen hyväksymisen yhteydessä uusia toimenpiteitä kohtaan.

68. Mielestäni unionin tuomioistuimen ei pitäisi osallistua lainsäädäntömenettelyn aikana tästä asiasta syntyneeseen kiistaan. Vielä vähemmän se voi yhtyä arviointiin, jossa pyritään asettamaan etusijalle lainsäädäntövallan käyttäjän oletetut *todelliset* tarkoitukset niihin tarkoituksiin nähden, joita se esittää hyväksytyn lain perusteluissa.

69. On riittävää todeta ohjeellisesti, että muutos- ja täydennyslaista ei sen taustalla olleista perusteista riippumatta ilmene,³⁷ etteivät kaikki lakkautetun tuomioistuimen jäsenet olisi riippumattomia tai puolueettomia. Muuten olisi vaikea perustella sitä, että erityisrikostuomioistuimessa tehtäviään hoitaneet tuomarit olisi kyseisen tuomioistuimen lakkauttamisen jälkeen siirretty muihin tuomioistuihin,³⁸ ja ennen kaikkea sitä, että heidän annettaisiin saattaa erityisrikostuomioistuimessa vireillä olleet rikosoikeudelliset menettelyt päätökseen.

70. Jos tämä pätee erityisrikostuomioistuimessa tehtäviään hoitaneiden tuomareiden riippumattomuuteen, sitä suuremmalla syyllä se pätee sen yleisen tuomioistuimen (Sofian kaupungin alioikeus) riippumattomuuteen, joka on ensiksi mainitun tuomioistuimen oikeudellinen seuraaja. Toistan, että mikään ennakkoratkaisupyynnössä ei viittaa siihen, että kyseisen tuomioistuimen (Sofian kaupungin alioikeus) riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta ei mahdollisesti olisi takeita.

71. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ei ole esteenä jäsenvaltion oikeuslaitosuudistukselle, jossa erityisrikostuomioistuin lakkautetaan ja sen toimivaltuudet siirretään yleiselle tuomioistuimelle samalla kun säädetään, että lakkautetussa tuomioistuimessa vireillä olleiden rikosasioiden, joissa on pidetty istunto, käsitteilyä jatketaan siihen asti toimivaltaisessa ratkaisukokoonpanossa.

³⁶ SWD(2022) 502 final, s. 10, 15 ja 16.

³⁷ Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisupyynnön 19 kohdassa, että erityistuomioistuinten lakkauttamisen taustalla olevista intresseistä voidaan tehdä vain olettamuksia, koska näiden elinten toimintaa ei ole perusteltu tosiseikoilla eikä siitä ole esitetty objektiivista näyttöä lainsäädäntömenettelyssä.

³⁸ Olen tästä arviosta yhtä mieltä komission kanssa, joka katsoo, että ”jos lainsäätäjällä olisi ollut epäilyksiä näiden tuomareiden riippumattomuudesta sen vuoksi, että he kuuluivat lakkautettuun tuomioistuimeen, se ei olisi säättänyt heidän siirtämisestään ehdoitta, jotta he voivat jatkaa lainkäyttötoimintaansa tuomareina. Lisäksi lainsäätäjä on valtuuttanut tuomarit jatkamaan niiden asioiden tutkimista, joita he olivat alkaneet käsitellä erityisrikostuomioistuimen tuomareina, ja tosiasiallisesti hälventänyt kaikki epäilyt siitä, että heidän kuulumisensa kyseiseen tuomioistuimeen voisi kyseenalaistaa heidän puolueettomuutensa tiettyjen rikosasioiden käsittelyssä” (komission kirjallisten huomautusten 37 kohta; ranskankielisen toisinnon epävirallinen käännös).

D Toinen ennakkoratkaisukysymys

72. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen siinä osassa, joka ei vastaa ensimmäistä kysymystä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää epäilynsä siitä, onko yksi Bulgarian tuomioistuinuudistuksen välittömistä seurauksista yhteensopiva unionin oikeuden kanssa:³⁹ ”tuomareiden (myös konkreettista rikosasiaa käsittelevään ratkaisukokoonpanoon kuuluvan tuomarin) siirtämiseen kyseisestä tuomioistuimesta [erityisrikostuomioistuin] muihin tuomioistuihin mutta joissa nämä tuomarit velvoitetaan jatkamaan lakkautetussa tuomioistuimessa jo vireillä olleiden ja aloitettujen asioiden käsittelyä”.

73. Unionin tuomioistuimen mukaan tuomareiden siirrot toiseen tuomioistuimeen ilman heidän suostumustaan ”voivat – – olla keino valvoa tuomioistuinratkaisujen sisältöä, koska niillä voi olla paitsi vaikutusta asianomaisten tuomareiden tehtävien laajuuteen ja heille annettujen asioiden käsittelyyn, myös merkittäviä seurauksia heidän elämälleen ja uralleen, ja niillä voi siten olla vastaavia vaikutuksia kuin kurinpitoseuraamuksella”.⁴⁰

74. Tuomareiden erottamattomuuden periaate ei kuitenkaan ole ehdoton, ja ”siitä voidaan poiketa suhteellisuusperiaatetta noudattaen ainoastaan sillä edellytyksellä, että se on perusteltua oikeutetuista ja pakottavista syistä”.⁴¹

75. Nyt käsiteltävässä asiassa on korostettava, että niiden ratkaisukokoonpanon jäsenten siirtäminen Sofian kaupungin alioikeuteen, jotka olivat jo pitäneet istunnon erityisrikostuomioistuimessa, ei vaikuttanut mitenkään edelleen vireillä olevan nimenomaisen rikosoikeudellisen menettelyn kulkuun: erityisrikostuomioistuimen jäsenet jatkavat Sofian kaupungin alioikeudessa niiden asioiden käsittelyä, joissa (kuten nyt käsiteltävässä asiassa) he olivat jo pitäneet istunnon, ja he ratkaisevat ne viimeksi mainitussa tuomioistuimessa.

76. Vaikuttaa siis siltä, että periaatetta, joka takaa tuomareiden erottamattomuuden asian käsittelyssä, on noudatettu säätämällä muutos- ja täydennyslaissa eräänlaisesta perpetuatio jurisdictionis -periaatteesta⁴² niiden henkilöiden hyväksi, joilla oli ollut toimivalta antaa ratkaisu rikosoikeudenkäynnissä. Tuomareita ei siis ole erotettu, mikä olisi estänyt heitä jatkamasta sellaisen rikosasian käsittelyä, johon he olivat jo osallistuneet pitämällä yhden tai useampia julkisia istuntoja.

77. Tämän seikan vuoksi on tarpeetonta pohtia abstraktisti, ovatko erityisrikostuomioistuimessa toimineiden ja nykyisin Sofian kaupungin alioikeudessa tai muissa tuomioistuimissa toimivien bulgariaalaisten tuomareiden siirrot yleisesti ottaen luonteeltaan suostumukseen vai pakkoon perustuvia.

78. Joka tapauksessa vaikuttaa siltä, että menettelyyn, jossa tuomarit siirretään uusiin tehtäviinsä muutos- ja täydennyslain voimaantulon jälkeen, sovelletaan objektiivisuuden takeita,⁴³ eikä ennakkoratkaisupyynnö koske erityisesti tätä seikkaa. Siirtämiseen sovellettavat kriteerit perustuvat niihin kriteereihin, joista on yleisesti säädetty oikeuslaitokseen sovellettavassa

³⁹ Erityisesti niiden samojen EU-sopimuksen ja perusoikeuskirjan määräysten kanssa, joita ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee.

⁴⁰ Tuomio W. Ż., 115 kohta.

⁴¹ Tuomio komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), 76 kohta.

⁴² Vanhan sananlaskun mukaisesti ”semel competens semper competens” (kerran toimivaltainen, aina toimivaltainen).

⁴³ Etenkin sen jälkeen, kun Konstitutsionen Sad antoi 14.7.2022 tuomion nro 7, johon viitataan alaviitteessä 6.

aikaisemmassa lainsäädännössä,⁴⁴ eikä niihin liity epäilyjä mielivastaisuudesta. Mikään ei etenkään viittaa siihen, että lakkautetun tuomioistuimen jäsenten siirtäminen saman oikeusasteen tuomioistuihin olisi rinnastettavissa kurinpitoseuraamukseen.

79. Kyse on siis tuomioistuimen ratkaisukokoonpanosta, joka on alun perin kuulunut tuomioistuimeen (erityisrikostuomioistuin), josta on tullut osa toista tuomioistuinta (Sofian kaupungin alioikeus), jonka riippumattomuutta ei kyseenalaisteta. Kyseinen tuomioistuimen ratkaisukokoonpano on lisäksi *siirtänyt mukanaan* viimeksi mainittuun tuomioistuimeen oikeudenkäyntiasian, joka oli sen käsiteltävänä ensiksi mainitussa tuomioistuimessa ja joka on ennakkoratkaisupyynnön taustalla.

80. Tässä yhteydessä on jälleen vaikea katsoa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen riippumattomuuden vaarantuneen millään tavalla sen vuoksi, että ratkaisukokoonpanon jäsenet siirrettiin Sofian kaupungin alioikeuteen Bulgarian rikostuomioistuinten uudelleenorganisoinnin vuoksi.

E Kolmas ennakkoratkaisukysymys

81. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, mitä menettelyllisiä toimia lakkautetun tuomioistuimen (erityisrikostuomioistuin) tuomareiden olisi toteutettava ennen tuomioistuimen lakkauttamista käsittelemissään asioissa, jos kyseessä olevan uudistuksen todetaan olevan yhteensopimaton unionin oikeuden kanssa.

82. Näin esitettyyn kysymykseen ei ole tarpeen vastata, jos unionin tuomioistuin katsoo kahteen edelliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa, ettei ennakkoratkaisupyynnössä ole perusteita katsoa muutos- ja täydennyslain kaltaisen kansallisen lainsäädännön olevan yhteensopimaton unionin oikeuden kanssa.

83. Mielestäni kolmas ennakkoratkaisukysymys on joka tapauksessa aiheeton. Kuten olen toistuvasti todennut, pääasian oikeudenkäynti koskee erityisrikostuomioistuimessa vireille pantua asiaa, joka on siirretty ennakkoratkaisupyynnön esittäneeseen Sofian kaupungin alioikeuteen ja jonka ratkaisevat samat tuomarit, jotka olivat pitäneet istunnon erityisrikostuomioistuimessa ennen sen lakkauttamista.

84. Näin ollen erityisrikostuomioistuimen tuomarit eivät voi toteuttaa mitään menettelyllisiä toimia *erityisrikostuomioistuimen tuomareina*. He voivat toimia ainoastaan *Sofian kaupungin alioikeuden tuomareina*, joten kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen on ymmärrettävä viittaavan niihin toimiin, joita Sofian kaupungin alioikeuden olisi toteutettava, jos kahteen ensimmäiseen kysymykseen vastattaisiin myöntävästi, mitä ei mielestäni pidä tehdä.

V Ratkaisuehdotus

85. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Sofijski gradski sadille seuraavasti:

SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa

⁴⁴ Muutos- ja täydennyslain 44 siirtymäsäännöksen mukaan erityisrikostuomioistuimen tuomarit korvataan oikeuslaitosta koskevan lain 194 §:n 1 momentissa säädettyjen edellytysten ja menettelyn mukaisesti.

on tulkittava siten, että

se ei ole esteenä jäsenvaltion oikeuslaitosuudistukselle, jossa erityisrikostuomioistuin lakkautetaan ja sen toimivaltuudet siirretään yleiselle tuomioistuimelle samalla kun säädetään, että lakkautetussa tuomioistuimessa vireillä olleiden rikosasioiden, joissa on pidetty istunto, käsittelyä jatketaan siihen asti toimivaltaisessa ratkaisukokoonpanossa, ja

se ei ole esteenä sille, että tämän oikeuslaitosuudistuksen yhteydessä lakkautetun tuomioistuimen tuomarit siirretään muihin saman oikeusasteen tuomioistuihin sellaisin objektiivisin perustein, joihin ei liity epäilyjä mielivaltaisuudesta.