Asia C-797/21

Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä

Jättämispäivä:

15.12.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Sofiyski rayonen sad (Bulgaria)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

15.12.2021

Hakija:

Y. YA.

Vastapuoli:

K. P.

Pääasian kohde

Menettelyn käynnisti Y. YA:n hakemus suojelumääräyksen antamiseksi. Menettelyssä ratkaisematta on enää vain oikeudenkäyntikuluja koskeva riita, jonka yhteydessä myös ennakkoratkaisupyyntö esitetään.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle kaksi tulkintakysymysten ryhmää. Ensimmäinen ryhmä koskee oikeusviranomaisten riippumattomuutta ja etenkin tuomareiden pitkäaikaista toisiin tehtäviin määräämistä koskevien Bulgarian oikeussääntöjen yhteensopivuutta sen SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan sisältyvän edellytyksen kanssa, joka koskee Euroopan unionin jäsenvaltioiden tuomioistuinten riippumattomuuden takaamista. Toinen kysymysryhmä koskee sellaisen ratkaisukokoonpanon toteuttamien oikeustoimien vaikutuksia, joka ei mahdollisesti täytä riippumattoman tuomioistuimen

TYÖASIAKIRJA

vaatimuksia, kun nämä oikeustoimet sisältävät ohjeita alemmanasteiselle kansalliselle tuomioistuimelle.

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa tulkittava siten, että kansalaisilla ei ole käytettävissään tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi tarvittavia muutoksenhakukeinoja tuomioistuinten riippumattomuuden loukkaamisen vuoksi, jos Euroopan unionin jäsenvaltiossa tuomarit voidaan määrätä toisiin tehtäviin ylempään tuomioistuimeen heidän suostumuksellaan määräämättömäksi ajaksi muista valtiollisista elimistä riippumattoman oikeuslaitoksen johtoelimen päätöksellä, kun kyseisessä jäsenvaltiossa tosin säädetään edellytyksistä päätökselle toisiin tehtäviin siirron lakkaamisesta ja sitä koskevasta muutoksenhakukeinosta, jolla ei kuitenkaan ole lykkäävää vaikutusta vireillä olevan menettelyn kuluessa, ja minkä perusteiden mukaisesti olisi konkreettisesti tutkittava, onko toisiin tehtäviin määrääminen määräämättömäksi ajaksi sallittua?

2. Olisiko vastaus ensimmäiseen kysymykseen toisenlainen, jos lainsäädännössä säädetään objektiivisista edellytyksistä päätökselle, jolla lopetetaan siirto toisiin tehtäviin, mutta tällaisista edellytyksistä, jotka tuomioistuin voi tutkia, ei ole säädetty tuomareiden, jotka on tarkoitus määrätä toisiin tehtäviin, valinnalle?

3. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan, että tuomareiden määrääminen toisiin tehtäviin on sallittua, kunhan noudatetaan objektiivisia sääntöjä, onko tutkittaessa, missä määrin kansalliset säännökset ovat ristiriidassa SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan sisältyvän riittäviä muutoksenhakukeinoja koskevan edellytyksen kanssa, otettava huomioon paitsi lainsäädännössä vahvistetut kriteerit myös tapa, jolla toimivaltaiset hallinto- ja oikeusviranomaiset soveltavat niitä?

4. Onko komission päätöstä 2006/929/EY tulkittava siten, että vastaus kolmeen edelliseen kysymykseen muuttuisi, jos todetaan sellainen toisiin tehtäviin määräämistä koskeva kansallinen käytäntö, jonka perustana on nyt voimassa olevan kaltainen sääntely, ja tämä on johtanut arvosteluun mainitulla päätöksellä perustetun yhteistyö- ja seurantamekanismin yhteydessä?

5. Jos todetaan, että tuomareiden määräämistä toisiin tehtäviin koskevat kansalliset säännökset ovat mahdollisesti muutoksenhakukeinoista, jotka ovat SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan tarpeen tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi, säätämistä koskevan velvoitteen vastaisia, onko kyseistä määräystä tulkittava siten, että se on esteenä ylemmänasteisen tuomioistuimen, jonka ratkaisukokoonpanoon kuului myös toisiin tehtäviin määrätty tuomari, sitovien ohjeiden antamiselle kansalliselle tuomioistuimelle, ja millä edellytyksillä näin on? Rasittaako etenkin ohjeita, jotka eivät koske itse riita-asiaa vaan tiettyjen menettelyllisten toimien toteuttamista, menettelyllinen virhe?

TYÖASIAKIRJA

Unionin oikeussäännöt ja -käytäntö

SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta

Tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 32–37 kohta)

Tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 34, 35 ja 46–48 kohta)

Tuomio 6.10.2021, W.Ż. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimitys) (C-487/19, EU:C:2021:798, 94 kohta)

Tuomio 23.11.2017, CHEZ Elektro Bulgaria ja FrontEx International (C-427/16 ja C-428/16, EU:C:2017:890)

Tuomio 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, 78–86 kohta)

Tuomio 18.5.2021, Asociaţia ”Forumul Judecătorilor din România” (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393)

Tuomio 5.10.2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581)

Kansalliset oikeussäännöt

Bulgarian tasavallan perustuslaki (konstitutsia na Republika Balgaria) – johdanto-osa sekä 8, 117, 129, 130, 130 a ja 133 §

Oikeuslaitoksesta annettu laki (zakon za sadebnata vlast, jäljempänä ZSV) – 2, 5, 16, 30, 36, 87, 107, 160, 165, 176, 178, 188, 189, 191 a, 192 ja 193 § sekä 227 §:n 1 ja 2 momentti

Laki perheväkivallalta suojelusta (zakon za zashtita ot domashnoto nasilie)

Siviiliprosessilaki (grazhdanski protsesualen kodeks, jäljempänä GPK) – 20, 21, 22, 78, 81, 248, 252, 258, 274 ja 278 §

Asetus tuomioistuinhallinnosta (pravilnik za administratsiata v sadilishtata) – 80 §

Yhteenveto tosiseikoista ja oikeudenkäyntimenettelystä

Tosiseikat

1 Menettely käynnistyi, kun Y. YA. jätti 28.2.2020 hakemuksen suojelumääräyksen antamiseksi. Hakemuksessaan hän väittää, että hän ja hänen alaikäinen tyttärensä

TYÖASIAKIRJA

ovat joutuneet vastaajana olevan K. P:n väkivallan uhreiksi. Istunnon ajankohdaksi vahvistettiin 3.7.2020.

2 Hakija pyysi 15.5.2020 toisen asteen tuomioistuinta (Sofiyski gradski sad) (Sofian kaupungin alioikeus, Bulgaria) nopeuttamaan menettelyä määrittämällä ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle määräaika menettelyllisten toimenpiteiden toteuttamiselle (ns. hakemus määräajan vahvistamiseksi viivästymisen perusteella). Kyseinen hakemus hylättiin Sofiyski gradski sadin (jäljempänä SGS) 2.7.2020 antamalla määräyksellä.

3 Samana päivänä päivätyllä kirjelmällään, jota ei jätetty SGS:ään, jossa menettelyä koskevat asiakirjat tuolloin olivat, vaan Sofiyski rayonen sadiin (piirituomioistuin, Sofia (Bulgaria), jäljempänä SRS), joka on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin, hakija peruutti suojelua koskevan hakemuksensa ja väitti perusoikeuksiaan loukatun.

4 Seuraavana päivänä (3.7.2020) menettelyä koskevat asiakirjat eivät edelleenkään olleet fyysisesti SRS:n toimitiloissa, minkä seurauksena kyseiselle päivälle suunniteltua istuntoa ei pidetty. Samana päivänä vastapuoli jätti tuomioistuimeen hakemuksen, jossa hän esitti useita väitteitä hakijan toiminnasta ja myös vaati, että hakija velvoitetaan korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa.

5 SRS:n 14.7.2020 antamalla määräyksellä menettely lopetettiin (koska suojeluhakemus oli peruutettu 2.7.2020). Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoi, ettei oikeudenkäyntikuluja tarvitse korvata, koska sillä ei ollut käytettävissään tietoja vastapuolen toimista. Se, ettei vastapuolen 3.7.2020 jättämää hakemusta otettu huomioon, johtuu joko tuomarin tai tuomioistuinhallinnon laiminlyönnistä.

6 Vastapuoli teki 7.8.2020 valituksen, jossa hän vaati oikeudenkäyntikulujensa korvaamista menettelyn lopettamisen jälkeen. Määräystä menettelyn lopettamisesta ei riitautettu, ja se tuli lainvoimaiseksi 7.8.2020.

7 Vastapuolen valitus välitettiin muutoksenhakutuomioistuimelle (SGS). Kyseistä valitusta käsitellyt ratkaisukokoonpano koostui kahdesta SGS:ään nimitetystä tuomarista ja yhdestä tuomarista, joka oli 6.2.2017 määrätty (Apelativen sad Sofian [ylioikeus, Sofia, jäljempänä SAS] presidentin määräyksellä 12 kuukaudeksi) toisiin tehtäviin SRS:stä SGS:ään (ja jonka siirtoa toisiin tehtäviin ei kuitenkaan ole tähän mennessä lopetettu), missä yhteydessä toisiin tehtäviin määräämiseksi perusteeksi ilmoitettiin ”avoinna olevat tuomarinvirat, tuomareiden määrääminen toisiin tehtäviin SGS:stä SAS:ään ja Varhoven kasatsionen sadiin [ylin tuomioistuin, Bulgaria, jäljempänä VKS], tuomareiden pitkät vanhempainvapaat”. SGS:n 28.1.2021 antamalla määräyksellä vastapuolen 7.8.2020 tekemää valitusta koskeva menettely lopetettiin, minkä yhteydessä SGS totesi, että ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on toimivaltainen ja antoi sille ohjeen päättää itse oikeudenkäyntikuluista GPK:n 248 §:n nojalla.

TYÖASIAKIRJA

8 Vastapuoli teki 28.1.2021 annetusta määräyksestä valituksen, jonka SAS (toimien kolmen tuomarin, jotka olivat jo antaneet ratkaisun menettelyssä ja joista yksi oli määrätty toisiin tehtäviin, kokoonpanossa) hylkäsi. Siten myös SGS:n ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle oikeudenkäyntikuluja koskevien vastapuolen vaatimusten ratkaisemisesta antamat ohjeet tulivat lopullisiksi.

9 On huomattava, ettei menettelyssä ole viitteitä siitä, että ratkaisukokoonpanoon kuuluvilla, valvontatehtävää hoitavilla tuomareilla olisi eturistiriita, eikä tätä ole myöskään kyseenalaistettu. Epävarmuutta aiheuttavat yksinomaan objektiivisesti tarkasteltuna olemassa olevat toisiin tehtäviin määräämistä koskevat säännöt, jotka voivat herättää epäilyjä toisiin tehtäviin määrätyn tuomarin puolueettomuudesta.

Toisiin tehtäviin määräämistä koskevaan Bulgarian järjestelmään liittyviä tosiseikkoja

10 Bulgarian oikeudessa on aina ollut sallittua, että tuomari, joka nimitettiin tiettyyn oikeusviranomaiseen, määrätään tietyin edellytyksin palvelusaikanaan toisiin tehtäviin toiseen, saman- tai ylemmänasteiseen tuomioistuimeen. Tätä toimivaltaa pidettiin vuosikausien ajan poikkeuksellisena, ja sille asetettiin tiettyjä ehtoja. Ylemmissä oikeusasteissa on yhä enemmän avoinna olevia tuomarinvirkoja, mikä johtuu ajan kulumisesta ja siitä, ettei ylimmällä tuomarineuvostolla (Vissh sadeben savet, jäljempänä VSS) ole mahdollisuutta (eikä kenties myöskään halua) järjestää säännöllisiä valintamenettelyjä tuomareiden ylentämiseksi. Näiden tuomioistuinten työtaakka kasvaa, ja tämä edellyttää vaihtoehtoisten urapolkujen etsimistä.

11 Tällainen vaihtoehtoinen polku on tuomareiden määrääminen toisiin tehtäviin, mikä kehittyi laajalle levinneeksi käytännöksi, koska se ei tapahdu keskitetyn kilpailun järjestämistä koskevan menettelyn mukaisesti vaan pelkästään tuomioistuinten presidenttien päätöksellä, josta ei tarvitse sopia muiden oikeusviranomaisten kanssa. Siten esimerkiksi tuomarin määräämisestä toisiin tehtäviin SRS:stä SGS:ään päättää yksin SAS:n presidentti (ZSV:n 87 §), kun taas tuomarin määräämisestä toisiin tehtäviin SGS:stä SAS:ään päättää samoin SAS:n presidentti (ZSV:n 107 §).

12 Tuomareiden määräämistä toisiin tehtäviin koskevia säännöksiä on muutettu viimeisten kuuden vuoden aikana useita kertoja. Euroopan komission päätöksellä 2006/929 perustetun yhteistyö- ja seurantamekanismin yhteydessä esitetyn arvostelun seurauksena tätä käytäntöä yritettiin vuonna 2016 rajoittaa, kun ZSV:n muutoksessa toisiin tehtäviin määräämisen enimmäiskestoksi asetettiin yksi vuosi ja toistuva toisiin tehtäviin määrääminen samaan oikeusviranomaiseen kiellettiin (ks. ZSV:n 227 §:n 1 momentti). Tämä muutos menetti kuitenkin jossain määrin merkitystään, kun säädettiin uusi ZSV:n 227 §:n 2 momentti (ollut voimassa 14.11.2017 lähtien), joka mahdollistaa sen, että tuomari määrätään hänen suostumuksellaan toisiin tehtäviin määräämättömäksi ajaksi, jos viranomaisessa, johon tuomari määrätään, on avoinna oleva tuomarinvirka. Päätöksen toisiin

TYÖASIAKIRJA

tehtäviin määräämisestä määräämättömäksi ajaksi tekevät siten käytännössä yksin tuomioistuinten presidentit, jotka hyväksyvät tämän, sikäli kuin toisiin tehtäviin määrätty tuomari antaa siihen suostumuksensa. Kokemus on osoittanut, että toisiin tehtäviin määrääminen on kestänyt joissain tapauksissa jopa yhdeksän vuotta.

13 Lisäksi Varhoven administrativen sad (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria, jäljempänä VAS) kieltäytyi hallintoriita-asiassa nro 2374/2020 14.8.2020 antamallaan välipäätöksellä esittämästä unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymystä siitä, merkitseekö se, että tuomarit määrätään toisiin tehtäviin pelkästään tuomioistuinten presidenttien päätöksellä, tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan takeen loukkaamista.

14 Toisiin tehtäviin siirto lopetettiin vuoteen 2018 saakka tuomioistuimen presidentin päätöksellä, jonka tämä oli hyväksynyt. Kun ZSV:n 30 §:n 5 momenttia muutettiin samana vuonna ja siihen lisättiin uusi 18 kohta, jolla VSS:n tuomarikollegiolle (Sadiyska kolegia na VSS) annettiin toimivalta peruuttaa tuomarin toisiin tehtäviin määrääminen, jos ”tässä laissa säädettyä menettelyä on rikottu tai jos oikeusviranomaisessa, josta tuomari on määrätty toisiin tehtäviin, on henkilöstön tarve”.

15 Laissa ei määritellä, mitä ”henkilöstön tarpeella” tarkoitetaan. VAS on kuitenkin tulkinnut ZSV:n 30 §:n 5 momentin 18 kohtaa. VAS totesi hallintoriita-asiassa nro 13214/2018 25.6.2020 antamassaan tuomiossa nro 8223, että tutkittaessa ”henkilöstön tarvetta” on otettava huomioon pelkästään sen tuomioistuimen työtaakka, josta tuomari määrättiin toisiin tehtäviin, ja kyseiseen tuomioistuimeen saapuneiden asioiden lukumäärän on osoitettava muuttuneen. VAS katsoi lisäksi, että toisiin tehtäviin määrätyn tuomarin kuuleminen VSS:n tuomarikollegiossa ei ole pakottava edellytys hänen siirtonsa lopettamiselle, koska lopettamispäätöstä vaaditaan sen tuomioistuimen presidentiltä, josta tuomari on määrätty toisiin tehtäviin.

16 Kun tarkastellaan VSS:n tuomarikollegion käytäntöä sen käyttäessä toisiin tehtäviin siirron lopettamista koskevia toimivaltuuksiaan, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on perehtynyt seikkaperäisesti VSS:n tuomarikollegion 23.6.2020 pidetyn istunnon pöytäkirjaan, josta ilmenee, että yhdessä konkreettisessa tapauksessa tavaranomaisia menettelyjä tiettyjen tuomareiden nimittämiseksi muutettiin toisen tuomarin toisiin tehtäviin siirron lopettamiseksi. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen näkemyksen mukaan pöytäkirjassa esitetyt ristiriitaiset perustelut herättävät epäilyjä siitä, ettei VSS tee päätöksiään avoimesti ja että sen päätöksenteon vaikuttimena on pitää jotkin tuomarit tyytyväisinä toisten kustannuksella. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin perustaa tämän päätelmän myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 19.10.2021 antamaan tuomioon Todorova v. Bulgaria, josta käy ilmi (joskin muiden kysymysten yhteydessä) VSS:n tuomarikollegion vastahakoisuus esittää perusteluja henkilöiden erilaiselle kohtelulle.

TYÖASIAKIRJA

17 Nykyisin voimassa olevan Bulgarian oikeuden mukaisesta toisiin tehtäviin määrätyn tuomarin tilanteesta voidaan yhteenvetona todeta, että työpaikan vaihtuminen toisiin tehtäviin määrättäessä ZSV:n 227 §:n 1 momentin nojalla tapahtuu pääsääntöisesti vain kerran ja enintään vuoden ajaksi. Tämä ajanjakso on jokseenkin lyhyt, ja tuomari on tietoinen siitä, että hän palaa takaisin aiempaan työtehtäväänsä, joten toisiin tehtäviin määrääminen vaikuttaa olevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. jäljempänä 31 kohta) vahvistettujen edellytysten mukaista.

18 Tilanne on toinen silloin, jos toisiin tehtäviin määrääminen perustuu vuonna 2017 käyttöön otettuun säännökseen eli ZSV:n 227 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan edellytyksenä toisiin tehtäviin määräämiselle määräämättömäksi ajaksi on pelkästään avoinna oleva tuomarinvirka tuomioistuimessa, johon tuomari määrätään toisiin tehtäviin (tällainen tuomari on kuitenkin antanut suostumuksensa siihen, että hänet määrätään toisiin tehtäviin määräämättömäksi ajaksi). Usein nämä siirrot kestävät useita vuosia, tietyissä tapauksissa jopa 10 vuotta. Kyseisenä ajanjaksona tuomari rakentaa sosiaaliset suhteet ja perhe-elämän uudella työpaikkakunnalla ja muuttaa toimintaansa vastaamaan uusia virkavelvoitteitaan. Tästä muutoksesta huolimatta ei ole mitään takeita siitä, ettei siirtoa voida lopettaa milloin tahansa, nimittäin myös sen tuomioistuimen presidentin päätöksellä, joka sen hyväksyi. Siirron lopettamisesta tehtävä päätös kuuluu tosin tuomioistuinvalvonnan piiriin, mutta se pannaan täytäntöön tuomioistuinmenettelyn ollessa vireillä ja tuomarin on odotettava menettelyn lopputulosta siinä viranomaisessa ja tehtävässä, josta hänet määrättiin toisiin tehtäviin (ks. ZSV:n 36 §). Tämän seurauksena tuomarin työ on riippuvaista VSS:n tuomarikollegion ja tuomioistuimen presidentin, joka määräsi hänet toisiin tehtäviin, päätöksistä, mikä voisi olla peruste painostuksen harjoittamiselle konkreettisissa ratkaisuissa. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen näkemyksen mukaan toisiin tehtäviin määräämistä voidaankin käyttää tiettyjen tuomareiden painostamiseen, mikä mahdollistaa mielivaltaisuuden tuomioistuinlaitoksen *sisällä*.

Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat

19 Hakija väittää, ettei hänen tarvitse korvata vastapuolen oikeudenkäyntikuluja, koska hänellä oli peruste aloittaa menettely, jonka jatkamisesta hän on kuitenkin luopunut vain siksi, että tuomioistuimet ovat loukanneet hänen menettelyllisiä oikeuksiaan. Hakijan mukaan vastapuolella on oikeus käyttää kalliita asianajajia, mutta hakija ei ole velvollinen korvaamaan hänelle siitä aiheutuneita kustannuksia. Hakija myös esittää eri oikeusasteissa, että hänen oikeuttaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on loukattu ja että SRS:n näkemystä, jonka mukaan vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaamiselle ei ole perusteita, ei pitäisi tutkia uudelleen.

20 Vastapuoli väittää vaatineensa määräajassa oikeudenkäyntikulujensa korvaamista ja vaatii maksamiensa asianajokulujen (425 Bulgarian levaa [BGN]) korvaamista.

TYÖASIAKIRJA

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

Riita-asian kohde ja tämän kohteen ja unionin oikeuden välinen yhteys

21 Kuten edellä esitettiin, ennakkoratkaisupyynnön esittämisajankohtana vireillä on enää oikeudenkäyntikuluja koskeva riita.

22 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa ensinnäkin siihen, että koska hakija on ilmaissut epäilynsä siitä, että hänen asiaansa ovat käsitelleet puolueelliset tuomarit, tähän väitteeseen vastaamatta jättäminen voisi merkitä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan rikkomista, millä voi myös olla taloudellisia seurauksia valtiolle. Sen käsityksen mukaan tämä edellyttää kaikkien sallittujen muutoksenhakukeinojen – myös niiden, joista säädetään unionin oikeudessa – käyttämistä, jotta voidaan hälventää kaikki epäilyt asiaa käsitelleiden tuomareiden puolueettomuudesta.

23 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin perustelee riita-asian kohteen ja unionin oikeuden välistä yhteyttä myös SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa koskevalla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä seuraavasti:

24 Unionin tuomioistuimen mukaan jokainen tuomioistuin, joka tarvittaessa voisi soveltaa unionin oikeutta, voi puolustaa riippumattomuuttaan sellaisia ulkoisia tekijöitä vastaan, jotka voivat heikentää sen riippumattomuutta, vaikka pääasian kohde ei kuuluisikaan suoraan Euroopan unionin toimivalta-alaan (tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 32–37 kohta). Toisin sanoen jo SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan määräys tekee jokaisen kansallisen tuomioistuimen, jonka tehtävänä on antaa abstraktisti oikeuskäytäntöä tapauksissa, joissa on mahdollista esittää SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö, riippumattomuudesta unionin oikeutta koskevan kysymyksen eikä pelkästään kansallista valtiosääntöoikeutta koskevan kysymyksen (tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 34 ja 35 kohta).

25 Kansalliset tuomioistuimet eivät tietenkään voi esittää ennakkoratkaisupyyntöjä puolustaakseen riippumattomuuttaan, jos ne vain abstraktisti katsovat, että niiden riippumattomuutta voidaan heikentää, vaan ainoastaan siinä tapauksessa, että asiaan liittyy tosiasiallinen seikka, jonka vuoksi tuomioistuin, jonka ratkaistavaksi asia on saatettu, joutuu tilanteeseen, jossa sen riippumattomuus olisi kyseenalaistettava (tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 46–48 kohta).

26 Käsiteltävässä asiassa ylemmät tuomioistuimet antoivat GPK:n 278 §:n 3 momentin nojalla ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle ohjeita oikeudenkäyntikuluja koskevan kysymyksen ratkaisemisesta lopetetussa menettelyssä. Vaikka kyseinen menettely lopetettiin ja sitä koskeva määräys tuli lainvoimaiseksi, toinen osapuolista väittää, että kansallisen tuomioistuimen riippumattomuuden loukkaaminen koskee häntä, koska kyseinen tuomioistuin on

TYÖASIAKIRJA

hylännyt vaatimuksen velvoittaa korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Hakija väittää, että ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on jo ratkaissut häntä vastaan esitetyn vaatimuksen ja todennut sen perusteettomaksi, joten riita-asian käsittely on päättynyt.

27 Samanaikaisesti vastapuoli riitautti oikeudenkäyntikuluja koskevan kysymyksen kahdessa Bulgarian oikeusjärjestelmään kuuluvassa yleisessä tuomioistuimessa, [joiden ratkaisukokoonpanoon] kuului myös toisiin tehtäviin määrättyjä tuomareita. Nämä tuomioistuimet totesivat, ettei menettely ole vielä päättynyt oikeudenkäyntikulujen osalta, mistä syystä ne palauttivat asian ennakkoratkaisua pyytävään tuomioistuimeen, ja niiden käsitys, jonka mukaan menettely on edelleen vireillä, sitoo ennakkoratkaisua pyytävää tuomioistuinta. Tämä on kansallista menettelyoikeutta koskeva kysymys, joka kuitenkin liittyy tuomareiden riippumattomuuteen ja mahdollisuuteen antaa ohjeita kansalliselle tuomarille, jolloin kyse on SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan soveltamisesta (tuomio 6.10.2021, W.Ż. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimitys), C-487/19, EU:C:2021:798, 94 kohta).

28 Edellä esitetyn yhteydessä on arvioitava, missä määrin ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo ylempien tuomioistuinten antamien ohjeiden sitovan itseään (tästä säädetään kansallisessa oikeudessa, nimittäin GPK:n 278 §:n 3 momentissa), vaikka ratkaisukokoonpanoon kuului toisiin tehtäviin määrättyjä tuomareita. Kyse on tuomioistuimen riippumattomuutta koskevasta kysymyksestä (josta nyt kyseessä olevan menettelyn jatko on suoraan riippuvainen), ja siten on syytä katsoa, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa voidaan soveltaa.

29 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa lisäksi täydellisyyden vuoksi, että tutkittaessa kysymystä korvattaviksi vaadittavien oikeudenkäyntikulujen suuruudesta on ottaen huomioon hakijan näkemys, jonka mukaan vastapuoli on vaatinut kalliiden asianajokulujen korvaamista, myös arvioitava, onko vastapuolen vaatimus hyväksyttävä suuruudeltaan ja jos, niin missä määrin. Tältä osin kansallisessa oikeudessa katsotaan, että on olemassa Vissh advokatski savetin (ylin asianajajaneuvosto, Bulgaria) vahvistama sitova tariffi, mistä on annettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä (tuomio 23.11.2017, CHEZ Elektro Bulgaria ja FrontEx International, C-427/16 ja C-428/16, EU:C:2017:890).

Ennakkoratkaisukysymykset

30 Unionin tuomioistuimella oli äskettäin tilaisuus ratkaista, onko kansalliseen oikeusjärjestelmään sisältyvä mahdollisuus määrätä tuomareita toisiin tehtäviin yhteensopimaton tuomioistuinten riippumattomuuden takaamista koskevien vaatimusten kanssa (tuomio 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim, C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931). Kyse oli Puolan laista, jonka mukaan toimeenpanoelin (oikeusministeri), joka hoitaa samanaikaisesti valtakunnansyyttäjän tehtäviä, voi määrätä nimettyjä tuomareita tuomioistuimesta toisiin tehtäviin toiseen tuomioistuimeen.

TYÖASIAKIRJA

31 Unionin tuomioistuimen 16.11.2021 antaman tuomion Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931) 78–86 kohdan mukaan tutkiessaan tuomareiden toisiin tehtäviin määräämisen sallittavuutta tuomioistuinten riippumattomuuden takaamisen kannalta kansallisen tuomioistuimen on tarkasteltava sitä, tapahtuuko valtiollisen elimen tekemä toisiin tehtäviin määrääminen siten, ettei se vaikuta oikeudenkäyntimenettelyyn, tapahtuuko se tuomarin suostumuksella vai ilman sitä, tapahtuuko toisiin tehtäviin määrättävien tuomareiden valinta ja toisiin tehtäviin siirron lopettaminen ennalta tiedossa olevien perusteiden mukaisesti ja onko näille perusteille esitetty perustelut ja voidaanko päätökset toisiin tehtäviin määräämisestä ja sen siirron lopettamisesta riitauttaa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa.

32 Tässä yhteydessä on syytä tarkastella joitain eroja Bulgarian tilanteessa verrattuna Puolaan, jossa oikeusministeri määrää tuomarit toisiin tehtäviin. Ensinnäkin toisiin tehtäviin määrääminen tapahtuu Bulgariassa oikeusviranomaisten päätöksellä. Toiseksi toisiin tehtäviin määrääminen yli kolmeksi kuukaudeksi voidaan tehdä ainoastaan tuomarin suostumuksella. Kolmanneksi, vaikka toisiin tehtäviin siirron aloittamiselle ei olekaan määritetty mitään perusteita, tällaisia perusteita sovelletaan VSS:n tuomarikollegion tekemään toisiin tehtäviin siirron lopettamiseen, ja ne vaikuttavat objektiivisilta (ks. edellä 14 kohta).

33 Tästä syystä on ensinnäkin vastattava kysymykseen siitä, onko 16.11.2021 annetussa tuomiossa Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931) vahvistettuja perusteita sovellettava paitsi silloin, kun toisiin tehtäviin määräämisestä päättää toimeenpanoelin, myös silloin, kun toisiin tehtäviin määräämisestä päättää oikeuslaitoksen johtoelin, joka on riippumaton lainsäädäntövallan käyttäjään ja hallitukseen nähden (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys).

34 Toiseksi on selvitettävä, riittääkö se, ettei toisiin tehtäviin määrättävien tuomareiden valinnalle ole määritetty edellytyksiä, joita voitaisiin valvoa tuomioistuimessa, heikentämään tuomioistuinten riippumattomuutta SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan vastaisesti. On otettava huomioon, että ZSV:n 227 §:n 7 momentissa säädetään abstrakteista edellytyksistä toisiin tehtäviin määräämisen yhteydessä tehtävälle valinnalle, mutta näitä edellytyksiä ei voida tutkia tuomioistuimessa (toinen ennakkoratkaisukysymys).

35 Kolmanneksi olisi vastattava siihen, eikö se, että toisiin tehtäviin siirron lopettamiselle on vahvistettu lainsäädännössä objektiivisilta vaikuttavia edellytyksiä (ks. edellä 32 kohta), menetä merkitystään sen VSS:n oikeuskäytännön vuoksi, joka on jopa joidenkin sen omien jäsenten mukaan epäyhtenäinen (ks. edellä 16 kohta). Yleisemmin kyse on siitä, voiko toimivaltaisten kansallisten hallinto- ja oikeusviranomaisten mielivaltainen oikeuden soveltaminen johtaa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisen riippumattomuusvaatimuksen rikkomiseen siitä huolimatta, että lainsäädännössä on vahvistettu objektiivisia edellytyksiä toisiin tehtäviin määräämiselle (kolmas ennakkoratkaisukysymys).

TYÖASIAKIRJA

36 Neljänneksi on huomattava, että yhteistyö- ja seurantamekanismin mukaisissa kertomuksissa havaittiin systeeminen ongelma tuomareiden toisiin tehtäviin määräämisen valvonnassa, ja 13.11.2018 annetussa kertomuksessa (COM(2018) 850 final) esitetään epäilyjä siitä, että tuomareiden toisiin tehtäviin määräämisestä, jota ei valvota mitenkään, voi tulla vaihtoehtoinen urapolku, josta ei säädetä lainsäädännössä, mikä johtaa ”riippumattomuutta uhkaaviin riskeihin” (yhteistyö- ja seurantamekanismin käyttöönotosta tehdyn päätöksen sitovasta vaikutuksesta ks. tuomio 18.5.2021, Asociaţia ”Forumul Judecătorilor din România”, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, tuomiolauselman 2 kohta). Tästä syystä on otettava huomioon Bulgarian ja Romanian erityistilanne maina, joihin sovelletaan yhteistyö- ja seurantamekanismia, ja vastattava siihen, voidaanko yhteistyö- ja seurantamekanismin yhteydessä havaittuja tuomareiden toisiin tehtäviin määräämistä koskevan järjestelmän puutteiden, joita ei korjattu (tai korjattiin, mutta ne otettiin myöhemmin jälleen käyttöön lainsäädännössä), yhteydessä toisiin tehtäviin määräämiseen sovellettavien takeiden poistamista pitää SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisen riippumattomuusedellytyksen vastaisena (neljäs ennakkoratkaisukysymys).

37 Jos edellä oleviin kysymyksiin vastataan siten, että toisiin tehtäviin määrättyjen tuomareiden riippumattomuutta koskevaa edellytystä on rikottu, viidenneksi olisi vastattava siihen kysymykseen, mitä seurauksia todetulla riippumattomuuden puuttumisella on (viides ennakkoratkaisukysymys).

38 Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että 5.10.2010 annetun tuomion Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581) mukaan kansallisen oikeuden mukaiset ylemmän oikeusasteen antamat ohjeet menettävät sitovuutensa, jos ne eivät ole unionin oikeuden mukaisia. Käsiteltävässä asiassa pyydetään ratkaisua siitä, [missä olosuhteissa] nämä ohjeet menettäisivät sitovuutensa, jos ne eivät tosin ole suoraan unionin oikeuden vastaisia mutta ne antaa viranomainen, joka ei mahdollisesti täytä unionin oikeudessa asetettuja vaatimuksia. Käsiteltävässä asiassa on lisäksi otettava huomioon, että [ylemmän oikeusasteen] antamat ohjeet eivät koske riita-asiassa tehtävää aineellista ratkaisua vaan ovat luonteeltaan prosessioikeudellisia (ks. edellä 27 kohta).

39

TYÖASIAKIRJA