



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
EVGENI TANCHEV
esitatud 17. detsembril 2020¹

Kohtuasi C-824/18

A.B.,
C.D.,
E.F.,
G.H.,
I.J.

versus

Krajowa Rada Sądownictwa
menetluses osalesid: **Rzecznik Praw Obywatelskich,**
Prokurator Generalny

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Naczelny Sąd Administracyjny (Poola kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – ELL artikkel 2, artikli 4 lõige 3 ja artikli 19 lõige 1 – ELTL artikkel 267 –
Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47 – Õigusriik – Tõhus kohtulik kaitse –
Kohtuvõimu sõltumatuse põhimõte – Poola kõrgeima kohtu kohtunike ametisse nimetamise kord –
Ametisse nimetamine Poola Vabariigi presidendi poolt riikliku kohtute nõukoja ettepanekul –
Riikliku kohtute nõukoja ebapiisav sõltumatus – Ebatõhus kohtulik õiguskaitse – Konstitutsioonikohtu
otsus, millega on tunnistatud kehtetuks säte, millel põhineb eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevus –
Riigisisene õigusnorm, mis piirab eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsustuspädevust – Liidu õiguse
esimus – Erinev kohtlemine kohtuliku kaitse võimaldamisel

1. Nagu on tabavalt märkinud Supreme Court'i (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) endine president Lord Neuberger: „Kui võtta inimestelt õigus pöörduda valitsuse vastu kohtusse, on tegu diktatuuriga.“² Käesolevas kohtuasjas lahendamist vajava vaidluse peamine sõlmküsimus on kohtusse pöördumise võimaluse kaotamine³ Poolas, konstitutsiooniliselt olulises kohtute sõltumatuse valdkonnas.⁴

¹ Algkeel: inglise.

² Vt artikkel Ühendkuningriigi siseturu seaduse eelnõu (Internal Market Bill) kohta, mis võimaldab Ühendkuningriigi valitsusel rikkuda rahvusvahelist õigust ja vabastab teatavad tema volitused kohtus vaidlustamisest:
<https://www.theguardian.com/law/2020/oct/07/brexit-strategy-puts-uk-on-slippery-slope-to-tyranny-lawyers-told>.

³ Kuna liidu õiguse täitmise tagamine on detsentraliseeritud, rajaneb kogu liidu kohtuliku kaitse süsteem eeldusel, et liikmesriikides eksisteerib ja on au sees (ning ka kaitstud) sõltumatu kohtuvõim, mis suudab tagada liidu õigusnormidega ette nähtud õiguste tõhusa kohtuliku kaitse. Vt Lenaerts, K., „On Judicial Independence and the Quest for National, Supranational and Transnational Justice“, Selvik, G. jt (toim), *The Art of Judicial Reasoning*, Springer, 2019, lk 173.

⁴ Vt samuti minu varasemad ettepanekud kohtuasjades Minister for Justice and Equality (kohtusüsteemi puudused) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517), komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:325), komisjon vs. Poola (üldkohtute sõltumatus) (C-192/18, EU:C:2019:529), liidetud kohtuasjades A.K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:551) ning Miasto Łowicz ja Prokuratura Okręgowa w Płocku (kohtunike distsiplinaarkord) (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2019:775). Vt samuti kohtujurist Bobeki hiljutine ettepanek liidetud kohtuasjades Asociația „Forumul Judecătorilor din România“, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ ja Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor“, PJ ja SO (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746).

2. Nimelt on selles kohtuasjas tõstatunud olulisi küsimusi ja see võimaldab Euroopa Kohtul anda olulisi menetluslikke ja sisulisi selgitusi ELL artikli 19 lõike 1 kohta. Liidu õiguse esimest käsitledes reageerin hiljutisele Bundesverfassungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohus; edaspidi „BVerfG“) otsusele kohtuasjas Weiss (2 BvR 859/15), milles ta muu hulgas märkis, et üks Euroopa Kohtu otsus on *ultra vires*, ning samuti hiljutisele Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi otsusele, milles pärast nimetatud BVerfG otsust märgiti, et üks Euroopa Kohtu otsus ei ole Poola õiguskorras siduv.

3. Käesolevas eelotsusetaotluses, mis on esitatud 21. novembril 2018 ja mida on 26. juuni 2019. aasta otsusega täiendatud uue eelotsuse küsimusega, palub Naczelny Sąd Administracyjny (Poola kõrgeim halduskohus) tõlgendada ELL artiklit 2, artikli 4 lõiget 3, artikli 6 lõiget 1 ja artikli 19 lõiget 1, ELTL artiklit 267, Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 15 lõiget 1, artiklit 20, artikli 21 lõiget 1, artiklit 47 ja artikli 52 lõiget 1 ning direktiivi 2000/78/EÜ⁵ artikli 2 lõiget 1 ja lõike 2 punkti a, artikli 3 lõike 1 punkti a ja artikli 9 lõiget 1.

4. Eelotsusetaotlus on esitatud seoses kohtumenetlustega, mille pooled on ühelt poolt kohtunikukandidaadid A.B., C.D., E.F., G.H. ja I.J. ning teiselt poolt Krajowa Rada Sądownictwa (Poola riiklik kohtute nõukoda; edaspidi „KRS“) ning milles need kandidaadid on esitanud kaebuse resolutsioonide peale, millega: 1) KRS otsustas *mitte teha* Poola Vabariigi presidendile (edaspidi „vabariigi president“) *ettepanekut* nimetada nad Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus; edaspidi „kõrgeim kohus“) kohtunike ametikohtadele; ja samal ajal 2) tegi KRS vabariigi presidendile ettepaneku nimetada nendele ametikohtadele muud kandidaadid.

I. Õiguslik raamistik

5. KRSi tegevust reguleerib 12. mai 2011. aasta seadus riikliku kohtute nõukoja kohta (Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa; edaspidi „KRSi seadus“). KRSi seaduse artiklis 44 on sätestatud:

„1. Menetluses osaleja võib esitada [KRSi] resolutsiooni õigusvastasusele tuginedes kaebuse [kõrgeimasse kohtusse], kui eraldi sätetes ei ole ette nähtud teisiti. [...]

1a. Konkreetsetel juhtudel, mis puudutavad [kõrgeima kohtu] kohtuniku ametisse nimetamist, on võimalik esitada kaebus [kõrgeimale halduskohtule]. Nendel juhtudel ei ole võimalik esitada kaebust [kõrgeimale kohtule]. [Kõrgeimale halduskohtule] esitav kaebus ei tohi põhineda väitel, et [kõrgeimasse kohtusse] ametisse nimetamise ettepaneku esitamise otsuse tegemisega seoses arvesse võetud kriteeriumide järgimist ei ole kandidaatide suhtes asjakohaselt hinnatud.

1b. Kui ükski menetluses osaleja ei ole [...] individuaalsel juhul [kõrgeima kohtu] kohtuniku ametisse nimetamise resolutsioonile vastu vaieldud, jõustub see resolutsioon osas, mis sisaldab otsust esitada ettepanek [kõrgeimasse kohtusse] ametisse nimetamise kohta, ja selles osas, mis käsitleb samasse kohtusse kohtuniku ametikohale nimetamise ettepaneku esitamata jätmist, nende menetluses osalejate suhtes, kes ei ole kaebust esitanud.

[...]

5 Nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (EÜT 2000, L 303, lk 16; ELT eriväljaanne 05/04, lk 79).

4. Konkreetsetel juhtudel seoses [kõrgeima kohtu] kohtuniku ametisse nimetamisega võrdub see, kui [kõrgeim halduskohus] tühistab [KRSi] resolutsiooni [kõrgeima kohtu] kohtuniku ametisse nimetamise ettepaneku esitamata jätmise kohta, sellega, et vastu on võetud kaebuse esitanud menetluses osaleja kandidatuur vabale [kõrgeima kohtu] kohtuniku ametikohale, mille suhtes on [KRSi] menetlus selle [kõrgeima halduskohtu] otsuse tegemise kuupäeva seisuga pooleli, või sellise menetluse puudumise korral tulevasele vabale [kõrgeima kohtu] kohtuniku ametikohale, mis välja kuulutatakse.“

II. Vaidlused põhikohtuasjades ja eelotsuse küsimused

6. KRS otsustas 24. augusti 2018. aasta resolutsiooniga nr 318/2018 mitte esitada vabariigi presidendile ettepanekut teiste seas A.B. ja C.D. nimetamiseks kõrgeima kohtu kriminaalkolleegiumi kohtunike ametikohtadele. KRS otsustas 28. augusti 2018. aasta resolutsiooniga nr 330/2018 mitte esitada vabariigi presidendile ettepanekut teiste seas E.F., G.H. ja I.J. nimetamiseks kõrgeima kohtu tsiviilkolleegiumi kohtunike ametikohtadele. Need resolutsioonid sisaldasid ka ettepanekuid teiste kandidaatide nimetamiseks nendele ametikohtadele.

7. Kandidaadid, kelle nimetamiseks ettepanekut ei tehtud, kaebasid need resolutsioonid edasi eelotsusetaotluse esitanud kohtusse ja palusid tal peatada nende resolutsioonide täitmise, mida nimetatud kohus ka tegi.

8. Esimese eelotsuse küsimuse kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks, et erinevalt varem kehtinud sätetest on hiljuti kehtestatud KRSi seaduse artikli 44 lõike 1 punktis b ette nähtud, et konkreetsetel juhtudel seoses kõrgeima kohtu kohtuniku ametisse nimetamisega ei jõustu KRSi resolutsioon mitte ainult selles osas, mis sisaldab otsust mitte esitada kandidaatide ametisse nimetamise ettepanekut, kui edutud kandidaadid ei ole kaebust esitanud, vaid ka selles osas, mis puudutab otsust teha ametisse nimetamise ettepanek, kui kõik konkursimenetluses osalejad ei ole kaebust esitanud. Nende osalejate hulgas on aga ka need kandidaadid, kelle nimetamiseks *tehti ettepanek* ja kellel seetõttu ei ole huvi seda resolutsiooni edasi kaevata. Seepärast on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et see resolutsioon on *de facto* alati sellisena jõustunud.

9. Teiseks on eelotsusetaotluse esitanud kohus märkinud, et KRSi seaduse artikli 44 lõike 1 punktis a, mis määratleb ülesande, mida ta on kutsutud täitma (kõnealuse konkursimenetluse kontrollimine), põhineb liiga üldistel eeldustel, sest selgeid hindamiskriteeriume ei ole kehtestatud.

10. Kolmandaks on eelotsusetaotluse esitanud kohus märkinud, et KRSi seaduse artikli 44 lõikest 4 tulenevalt on vastuvõetud lahenduse tagajärg niisugune, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus tühistab KRSi resolutsiooni mitte esitada kõrgeima kohtu kohtuniku ametisse nimetamise ettepanekut, on selle tulemus ainult selline, et aktsepteeritakse kaebuse esitanud menetluses osaleja taotlust vabale kõrgeima kohtu kohtuniku ametikohale, kui seda ametikohta puudutav menetlus KRSis ei ole lõppenud, sellise menetluse puududes aga järgmisele vabale kohtuniku ametikohale kõrgeimas kohtus.

11. Seoses teise eelotsuse küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult suuniseid, et ta saaks anda hinnangu küsimuses, kas (üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele vastav) võrdsetel alustel avalikku teenistusse pääsemise nõue on käesoleval juhul täidetud. Tema arvates on kõnealuse õiguskaitsevahendi tõhusus selles osas, mis puudutab menetlusi seoses vabade kohtuniku ametikohtadega teistes kohtutes, selgelt erinev sellest, mis puudutab niisuguseid ametikohti kõrgeimas kohtus.

12. Nendel asjaoludel otsustas Naczelny Sąd Administracyjny (Poola kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes:

„1. Kas ELL artiklit 2 koostoimes artikli 4 lõike 3 kolmanda lausega, artikli 6 lõiget 1 ja artikli 19 lõiget 1, vaadelduna koos Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47, nõukogu direktiivi 2000/78/EÜ artikli 9 lõiget 1 ja ELTL artikli 267 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada nii, et

- tegemist on õigusriigi põhimõtte ning õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele rikkumisega, kui liikmesriigi seadusandja, andes õiguse esitada kohtule kaebus liikmesriigi viimase astme kohtu (Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus)) kohtuniku ametikoha täitmisega seotud individuaalsetes küsimustes, seob eelviidatud kohtu kohtuniku ametisse nimetamise ettepaneku esitamisele eelnenud valikumenetluses tehtud otsuse jõustumise ja kehtivuse asjaoluga, et otsust, mis tehti kõigi Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtunikukandidaatide ühise läbivaatamise ja hindamise menetluses, ei ole edasi kaevanud kõik ametisse nimetamise menetluses osalenud, kelle hulka kuulub ka kandidaat, kes ei ole huvitatud eelviidatud otsuse edasikaebamisest, nimelt kandidaat, keda ametisse nimetamise ettepanek puudutab, mille tulemusena:
- kaob õiguskaitsevahendi tõhusus ja võimalus, et pädev kohus saaks tegelikkuses kontrollida viidatud ametisse nimetamise menetluse kulgu?
- olukorras, kus selle menetlusega on hõlmatud ka need Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtunike ametikohad, mida seni täitnud kohtunike suhtes on kohaldatud uut, madalamat pensioniiga, ilma et madalama pensioniea kasutamise küsimus oleks jäetud vaid huvitatud kohtuniku enda otsustada, on seoses kohtunike ametist tagandamise keelu põhimõttega – olukorras, kus on leitud, et seda põhimõtet on sel viisil kahjustatud – mõjutatud ka eelviidatud ametisse nimetamise menetluse kohtuliku kontrolli ulatus ja tulemus?

2. Kas ELL artiklit 2 koostoimes artikli 4 lõike 3 kolmanda lausega ja artikli 6 lõikega 1, vaadelduna koos Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 15 lõikega 1, artikliga 20, artikli 21 lõikega 1 ja artikli 52 lõikega 1 ning nõukogu direktiivi 2000/78/EÜ artikli 2 lõiget 1 ja lõike 2 punkti a ning artikli 3 lõike 1 punkti a ja ELTL artikli 267 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada nii, et

- tegemist on õigusriigi põhimõtte, võrdse kohtlemise põhimõtte ja võrdsetel ja ühtsetel alustel avalikku teenistusse – Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtuniku ametikohale – pääsemise põhimõtte rikkumisega, kui on olemas pädeva kohtu poole pöördumise õigus eelviidatud kohtu kohtuniku ametikoha täitmisega seotud individuaalsetes asjades, kusjuures esimeses küsimuses kirjeldatud jõustumise kriteeriumide tulemusena võib Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) vabale kohtuniku ametikohale nimetamine toimuda, ilma et pädev kohus kontrolliks ametisse nimetamise menetluse kulgu (juhul kui selline kontroll algatatakse), ja samal ajal rikub selle kontrolli puudumine, rikkudes õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, võrdsetel alustel avalikku teenistusse pääsemise õigust ega vasta nii üldise huvi eesmärgile, ning kas mitte see, kui sellise liikmesriigi organi, mille ülesanne on kaitsta kohtute ja kohtunike sõltumatust ([KRS]) ja mis korraldab Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtuniku ametikohale nimetamise menetlust, moodustatakse nii, et sellesse organisasse kuuluvad kohtuvõimu esindajad valib seadusandlik võim, ei riku institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet?“

III. Menetlus Euroopa Kohtus ja lisandunud eelotsuse küsimus

13. Seoses kirjaliku menetluse esimese osaga esitasid A.B., C.D., E.F. ja I.J., KRS, Prokurator Generalny (Poola riigiprokurör), Rzecznik Praw Obywatelskich (Poola ombudsman), Poola valitsus ja komisjon Euroopa Kohtule oma seisukohad.

14. Kirjalik menetlus Euroopa Kohtus lõpetati 31. mail 2019. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tegi 26. juunil 2019 kohtumääruse, millega ta jättis rahuldamata riigiprokuröri taotluse tuvastada, et põhikohtuasjades käsitletavaid juhtumeid ei ole vaja lahendada. See taotlus põhines järgnevalt kirjeldatud sündmuste arengul.

15. Esiteks otsustas Trybunał Konstytucyjny (konstitutsioonikohus, Poola) 25. märtsi 2019. aasta otsusega kohtuasjas K 12/18 KRSi ja rühma senaatorite taotlusel, et KRSi seaduse artikli 44 lõige 1a on vastuolus Poola põhiseaduse artikliga 184. Samuti järeldas konstitutsioonikohus, et on vaja lõpetada kõik selle sätte alusel algatatud menetlused, sest see sätte on muutunud kehtetuks.

16. Teiseks muudeti 26. aprilli 2019. aasta seadusega, millega muudetakse seadust riikliku kohtute nõukoja kohta ja halduskohtute korralduse seadust (Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, edaspidi „26. aprilli 2019. aasta seadus“),⁶ mis jõustus 23. mail 2019, KRSi seaduse artikli 44 lõike 1 teist lauset, mille sõnastus on nüüd selline: „Konkreetsel juhtudel, mis puudutavad kõrgeima kohtu kohtunike ametisse nimetamist, ei ole edasikaebamise õigust.“ Samuti on selle seaduse artiklis 3 sätestatud, et „[KRSi] resolutsioonide peale esitatud kaebuste menetlused käesoleva seaduse jõustumise ajaks algatatud, kuid lõpetamata konkreetsetes asjades, mis on seotud kõrgeima kohtu kohtunike ametisse nimetamisega, lõppevad seadusest tulenevalt“.

17. Neil asjaoludel otsustas Naczelny Sąd Administracyjny (Poola kõrgeim halduskohus) esitada Euroopa Kohtule käesolevas asjas veel ühe (s.o kolmanda) eelotsuse küsimuse:

„1. Kas ELL artiklit 2 koostöös artikli 4 lõike 3 kolmanda lausega, artikli 6 lõikega 1 ja artikli 19 lõikega 1 ning harta artikliga 47 ja direktiivi 2000/78 artikli 9 lõikega 1 ning ELTL artikli 267 kolmanda lõiguga tuleb tõlgendada nii, et:

- olukorras, kus riigi seadusandja kõrvaldab õiguskorras asjakohased sätted, mis käsitlevad riigi kõrgeima halduskohtu pädevust ja õigust esitada sellele kohtule kaebusi [KRSi] resolutsioonide peale ning millega seatakse samuti sisse lahendus, mille kohaselt neid kaebusi käsitlevad kohtuasjad, mis on enne kõnealuste muudatuste (erandite) kehtestamise kuupäeva algatatud, kuid on lõpetamata, tuleb seadusest tulenevalt lõpetada, rikutakse õigusriigi põhimõtet ja õigust pöörduda kohtusse ning õigust tõhusale kohtulikule kaitsele, mis:
- riivab õigust pöörduda kohtusse, niivõrd kui see on seotud [KRSi] resolutsioonide kontrolliga ja selle kontrollimisega, kas valikumenetlus, mille käigus need resolutsioonid vastu võeti, viidi läbi nõuetekohaselt, ja
- kui liikmesriigi kohus, millel on nendel juhtudel algne pädevus, on taotlenud Euroopa Kohtult eelotsust pärast seda, kui on edukalt algatatud [KRSi] resolutsioonide kontrolli menetlus, riivab samuti õigust pöörduda kohtusse, niivõrd kui konkreetsetes asjas, mis on selle menetlemiseks ja lahendamiseks (algul) pädeva kohtu menetluses, võetakse sellelt kohtult samuti võimalus tulemuslikult paluda eelotsusemenetluse algatamist Euroopa Kohtus ja õigus oodata Euroopa Kohtu lahendit; see aga riivab liidu lojaalse koostöö põhimõtet?“

18. Kirjaliku menetluse teises osas esitasid Euroopa Kohtule oma seisukohad riigiprokurör, ombudsman, Poola valitsus ja komisjon.

19. Kõik kirjaliku menetluse esimeses osas oma seisukohad esitanud menetlusosalised kasutasid ka võimalust esitada Euroopa Kohtu istungil suulised seisukohad.

⁶ Dziennik Ustaw, 2019, jrk nr 914.

IV. Analüüs

A. Euroopa Kohtu pädevus

20. Riigiprokurör väidab, et Euroopa Kohus ei ole pädev eelotsuse küsimusi lahendama, sest need puudutavad õigust kohtulikule õiguskaitsevahendile valdkonnas, mida liidu õigus ei hõlma. Iga muu otsus põhjustaks olukorra, kus ühel ja samal ajal eksisteerivad identsetes õigusküsimustes Euroopa Kohtu ja Poola konstitutsioonikohtu analoogsed ja *erga omnes* pädevused.

21. Euroopa Kohus on aga juba otsustanud, et kuigi kohtukorraldus liikmesriikides kuulub nende liikmesriikide pädevusse, on nad siiski kohustatud selle pädevuse teostamisel täitma kohustusi, mis tulenevad neile liidu õigusest.⁷ Mis puudutab eelkõige ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu kohaldamisala, tuleb ka märkida, et selle sätte eesmärk on tagada tõhus kohtulik kaitse „liidu õigusega hõlmatud valdkondade[s]“, olenemata sellest, millises olukorras liikmesriigid seda õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses kohaldavad.⁸

22. Järelikult on Euroopa Kohus pädev käesolevas asjas tõlgendama muu hulgas ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku (vt käesoleva ettepaneku punktid 31 jj).

B. Kas on (jätkuvalt) vaja teha otsus

23. KRS, riigiprokurör ja Poola valitsus märgivad sisuliselt, et eelotsuse küsimuste eesmärk on ära langenud ja neile ei ole vaja põhikohtuasjade lahendamiseks vastata. KRSi seaduse artikli 44 lõige 1a, millel põhines eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevus, tunnistati *erga omnes* kehtetuks konstitutsioonikohtu 25. märtsi 2019. aasta otsusega, mille kinnitas ka seadusandja.

24. Olen seisukohal, et eelotsuse küsimuste eesmärk ei ole 26. aprilli 2019. aasta seadusest tulenevalt ära langenud. Esiteks muudeti selle seadusega KRSi seaduse artiklit 44 ja kaotati kaebeõigus konkreetsetel juhtudel *üksnes* selles osas, mis puudutab *kõrgeima kohtu* kohtunike ametisse nimetamist. Teiseks on selles seaduses samuti ette nähtud, et KRSi resolutsioonide peale konkreetsetes asjades esitatud kaebuste menetlemine lõpetatakse seadusest tulenevalt.

25. Viimati nimetatud asjaolu dikteerib selle, et eelotsuse küsimuste eesmärk ei ole ära langenud. Toonitan, et Euroopa Kohus on Poola valitsuse analoogilise argumentatsiooni juba tagasi lükanud kohtuotsuse A.K. jt punktis 102.

26. Juhin tähelepanu, et 26. aprilli 2019. aasta seadus ise ei lõpetanud põhikohtuasja menetlust ega andnud põhjust eelotsusetaotluse tagasivõtmiseks, sest nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus osutas: 26. aprilli 2019. aasta seadus „*nõuab* pooleliolevat kohtuasja menetlevalt *kohtult asjakohast toimingut* (see kehtib ka [25. märtsi 2019. aasta] kohtuotsusest tulenevate tagajärgede suhtes), *mis sisuliselt peab olema vormistatud kohtumäärusena – sest üksnes sel teel saab väljendada kohtu pädevust asi lahendada, kuna nimetatud õigusaktiga ei ole selle kohtu pädevust ära võetud*“ (kohtujuristi kursiiv). Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei teinud otsust, et asja ei ole vaja lahendada, ja otsustas hoopis jääda oma eelotsusetaotluse juurde (vt samuti kohtuotsus A.K. jt, punkt 103).

27. Seega ei saa niisugused riigisisised õigusaktid nagu 26. aprilli 2019. aasta seadus takistada viimase astmena asja lahendavat kohut jäämast nende eelotsuse küsimuste juurde, mis ta on Euroopa Kohtule esitanud (vt kohtuotsus A.K. jt, punkt 104).

⁷ 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A.K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 75 ja seal viidatud kohtupraktika; kuna sellele kohtuotsusele on palju viiteid, siis edaspidi lihtsalt „kohtuotsus A.K. jt“).

⁸ 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 50) ning kohtuotsus A.K. jt, punktid 82 ja 83.

28. Juhin tähelepanu, et peale juba eespool viidatud kohtuotsuse A.K. jt on Euroopa Kohus veel mitmes kohtuasjas keeldunud nõustumast, et menetluse eseme väidetava äralangemise tõttu ei ole enam vaja otsust teha, nagu Poola ametiasutused nendes kohtuasjades taotlesid. Poola seadusandja on selgelt näidanud, et ta ei kõhkle kiiresti ja korduvalt muutmast riigisiseseid õigusakte, mida Euroopa Kohus nendes kohtuasjades analüüsis, ja seejärel väitmast, et rikkumismenetluste või eelotsusetaotluste eesmärk on ära langenud.⁹

29. Järelikult ei saa 26. aprilli 2019. aasta seadusega ega 25. märtsi 2019. aasta kohtuotsusega põhjendada Euroopa Kohtu otsuse tegemata jätmist eelotsuse küsimustes.

C. Vastuvõetavus

30. Riigiprokurör ja Poola valitsus väidavad sisuliselt, et eelotsuse küsimused on vastuvõetamatud, lähtudes samasugustest argumentidest, nagu need, mida on kirjeldatud käesoleva ettepaneku punktis 20.

31. Kõigepealt märgin, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on „[ELTL artikkel 267] Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute koostöö vahend, mille kaudu Euroopa Kohus annab siseriiklikele kohtutele [liidu] õiguse tõlgendusi, mida siseriiklikud kohtud vajavad nende menetluses olevate vaidluste lahendamiseks“.¹⁰

32. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas riigisiseses õiguses ette nähtud õiguskaitsevahend on kooskõlas harta artiklis 47 sätestatud tõhusa kohtuliku kaitse nõudega. Seda artiklit aga kohaldatakse üksnes juhul, kui väidetakse, et on rikutud liidu õigusega tagatud individuaalset õigust.

33. Samuti on eelotsusetaotluse esitanud kohus viidanud direktiivile 2000/78. Artikli 1 kohaselt on selle direktiivi eesmärk „kehtestada üldine raamistik, et võidelda *usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel* diskrimineerimise vastu töö saamisel ja kutsealale pääsemisel ning tagada liikmesriikides võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine“ (kohtujuristi kursiiv).

34. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole selgitanud seost põhikohtuasja kaebajate ja direktiiviga 2000/78 tagatud diskrimineerimiskeelu vahel, mille kohaldamisala piirub eespool loetletud konkreetsete põhjustega. Seepärast piisab märkimisest, et niivõrd, kui käesolevas asjas esitatud eelotsusetaotlustes ei ole osutatud, et põhikohtuasja kaebajad soovivad tugineda liidu õigusnormidega tagatud õigustele, nagu need, mis on sätestatud direktiivis 2000/78, ei ole harta artikkel 47 ega direktiiv 2000/78 käesolevas asjas kohaldatavad.

35. Samuti on eelotsusetaotluse esitanud kohus viidanud ELL artiklile 2 kui eraldiseisvale sättele. See artikkel ei kuulu siiski nende hulka, mille alusel tuleb hinnata riigisiseste õigusnormide kooskõla liidu õigusega ja millest endast tulenevalt saaks eelotsusetaotluse esitanud kohus seetõttu jätta riigisisese õiguse sätte kohaldamata, järgides Euroopa Kohtu antud tõlgendust. Igal juhul ei ole seda vajagi, sest ELL artiklile 2 ja seal ette nähtud väärtusele, mis seisneb õigusriigis, on antud konkreetne väljendus ELL artiklis 19 (vt käesoleva ettepaneku punkt 87).

9 Vt 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:531, punktid 27–31) ning 5. novembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (üldkohtute sõltumatus) (C-192/18, EU:C:2019:924, punktid 41–46).

10 24. märtsi 2009. aasta kohtuotsus Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika).

36. Olen seisukohal, et eelkõige esimene ja kolmas eelotsuse küsimus on põhikohtuasja suhtes asjakohased, sest need puudutavad eelotsusetaotluse esitanud kohtu volituste ulatust juhul, kui ta leiab, et vaidlusalused KRSi resolutsioonid on õigusvastased. Seetõttu on ainsad asjasse puutuvad liidu õiguse sätted, millele on eelotsuse küsimustes viidatud, ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik ja ELTL artikkel 267.

D. Sisulised küsimused

37. Olen seisukohal, et kõigepealt vajab käsitlemist kolmanda (lisandunud) eelotsuse küsimuse sisu, sest vastusest sellele küsimusele oleneb, kas Euroopa Kohus väljendab seisukohta, et esimestes kahes küsimuses ei ole vaja otsust teha, või hoopis asub neid küsimusi analüüsima.

1. Kolmas eelotsuse küsimus

38. Seda küsimust tuleb käsitada kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu palvet sisuliselt selgitada, kas ELTL artiklit 267 ja ELL artikli 19 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus säte, mis põhjustab riigisisese menetluse lõppemise seadusest tulenevalt, ilma et seda menetlust oleks võimalik jätkata või teises kohtus uuesti algatada (kolmanda küsimuse esimene osa), ning kas nende liidu õiguse sätetega on vastuolus niisugune sellest liikmesriigi õiguse sättest tuleneda võiv tagajärg, et jätkuvalt pooleli olevates kohtuasjades, milles juba on taotletud Euroopa Kohtult eelotsust, langeb ära Euroopa Kohtu pädevus (kolmanda küsimuse teine osa).

a) Menetlusosaliste argumentide lühikokkuvõte

39. Riigiprokurör märgib sisuliselt, et Poola konstitutsioon lubab välistada kõik õiguskaitsevahendid vaidlusaluste ametisse nimetamise ettepanekute suhtes. Konstitutsiooniliste vabaduste ja õiguste piirangud on lubatud, kui need sätestatakse seaduses ja neid on vaja eelkõige avaliku korra huvides. Poola valitsus väidab sisuliselt, et 26. aprilli 2019. aasta seaduse artikkel 3 ei piira eelotsusetaotluse esitanud kohtu võimalusi taotleda Euroopa Kohtult eelotsust, vaid selle eesmärk on ainult ette näha niisugust liiki menetluste lõpetamine nagu põhikohtuasjades.

40. Komisjon märgib, et niisugused liikmesriigi õiguse sätted nagu põhikohtuasjades ei ole ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga vastuolus, välja arvatud selles osas, mis puudutab ametisse nimetamise menetluse struktuurilist katkemist, mis võib seada kahtluse alla selle kandidaadi sõltumatuse pärast tema ametisse nimetamist. Seetõttu ei ole ELL artikli 19 lõikega 1 vastuolus ka niisuguse riigisisese õigusnormi vastuvõtmine, millega kaasneb selliste resolutsioonide kohtuliku kontrolli menetluste lõppemine seadusest tulenevalt (26. aprilli 2019. aasta seaduse artikkel 3). ELTL artikli 267 suhtes on komisjon seisukohal, et samuti ei ole 26. aprilli 2019. aasta seaduse artikkel 3 selle sättega vastuolus.

41. Erinevalt eespool nimetatud menetlusosalisest on A.B., C.D., E.F., I.J. ja Poola ombudsman sisuliselt märkinud, et kolmandale eelotsuse küsimusele tuleb vastata jaatavalt.

b) Hinnang

42. Esmalt on vaja käsitleda kolmanda küsimuse teist osa, niivõrd kui see puudutab ELTL artiklit 267.

1) Kolmanda küsimuse teine osa (ELTL artikkel 267)

43. On tõsi, et eelotsuse küsimuste kohaselt võib just konstitutsioonikohtu ja Poola seadusandja ühine tegevus viia käesoleval juhul olukorrani, kus liikmesriigi õiguse kohaselt ei ole vaja kohtuasja lahendada, mistõttu võib Euroopa Kohtu pädevus käesoleva eelotsusetaotluse suhtes ära langeda. Alustuseks tuleb märkida, et riigisisese õiguse säte, millel põhines eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevus, tunnistati kehtetuks 25. märtsi 2019. aasta kohtuotsusega ja kohe jõustuvat, täpsustades, et see põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamine toob kaasa eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva sedalaadi menetluse lõpetamise.

44. Samuti on tõsi, et viimastel aastatel on teiste seas komisjon väljendanud tõsiseid kahtlusi seoses konstitutsioonikohtu praegusaegse suutlikkusega (jätkuvalt) täita oma ülesandeid täiesti sõltumatusena, ning komisjon tegi otsuse, millega algatati ELL artikli 7 lõike 1 kohaselt ametlik menetlus seoses õigusriigi põhimõtte järgimisega Poolas.¹¹

45. Nagu käesolevas asjas on näidatud, ei anna ELL artikkel 19 vastutust kohtuliku kontrolli tagamise eest liidu õiguskorras mitte ainult Euroopa Kohtule, vaid ka liikmesriikide kohtutele, kes täidavad neile ühiselt usaldatud ülesannet tagada, et aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel järgitakse õigusnorme.¹²

46. Eelkõige seoses ELTL artikliga 267 meenutan, et „[liidu] kohtusüsteemi alustala on [selles artiklis] ette nähtud eelotsusemenetlus, mille eesmärk on Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahelise dialoogi loomise teel tagada liidu õiguse tõlgendamise ühtsus [...], võimaldades seeläbi tagada ka selle järjepidevuse, täieliku õigusmõju ja autonoomsuse ning lõpuks ka aluslepingutega kehtestatud õiguse ainuomase olemuse“.¹³

47. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb selgelt, et ELTL artikli 267 kohaselt peab liikmesriigi kohtutele jääma vabadus otsustada, kas taotleda Euroopa Kohtult eelotsust või mitte.¹⁴

48. Edasi tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et „ELTL artikkel 267 [annab] liikmesriikide kohtutele asja Euroopa Kohtusse saatmiseks äärmiselt ulatusliku pädevuse, kui nad leiavad, et nende lahendada olevas asjas on tekkinud küsimusi, mis puudutavad liidu õigusnormi tõlgendamist või selle kehtivuse hindamist ning mis on vajalikud menetluses oleva asja lahendamiseks“.¹⁵

49. Samuti on Euroopa Kohus selgitanud, et seda kaalutusõigust ja pädevust ei saa riigisiseste õigusnormide kohaldamisega kahtluse alla seada.¹⁶

11 Vt 20. detsembri 2017. aasta ettepanek: nõukogu otsus, millega järeldatakse ilmset ohtu, et Poola Vabariik rikub oluliselt õigusriigi põhimõtet (COM(2017) 835 final), põhjendused 91–113. Vt samuti muu hulgas Euroopa Parlamendi 20. juuli 2020. aasta vahe raport ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu otsus, millega järeldatakse ilmset ohtu, et Poola Vabariik rikub oluliselt õigusriigi põhimõtet, A9-0138/2020 (millega seoses on viidatud „kaalukatele tõenditele õigusriigi põhimõtte rikkumise kohta Poolas“), ja Veneetsia komisjoni ja Euroopa Nõukogu inimõiguste ja õigusriigi peadirektoraadi 16. jaanuari 2020. aasta „tungiv ühisarvamus“ nr 977/2019. Vt mitmete seas ka Zoll, F. ja Wortham, L., „Judicial Independence and Accountability: Withstanding Political Stress in Poland“, *Fordham International Law Journal*, 42. kd, nr 3, ning Pietrzak, M., *The Foundation for Law, Justice & Society, The Constitutional Court of Poland: The Battle for Judicial Independence*, 24. mai 2017, <https://www.fljs.org/content/constitutional-court-poland-battle-judicial-independence> (kus on kirjeldatud uusi seadusi avaliku meedia, jälgimise ja terrorismivastase võitluse ning prokuratuuri süsteemi „ümberkorraldamise“ kohta, mida võimaldas väidetav konstitutsioonikohtu neutraliseerimine).

12 Vt 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punktid 33 ja 34 ning seal viidatud kohtupraktika).

13 Euroopa Kohtu arvamus 2/13, ühinemine EIÖKga, EU:C:2014:2454, punkt 176 ja seal viidatud kohtupraktika.

14 Vt 22. juuni 2010. aasta kohtuotsus Melki ja Abdeli (C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363) ning 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus A (C-112/13, EU:C:2014:2195).

15 Vt 5. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).

16 Vt 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punktid 95 ja 98), ja 12. veebruari 2019. aasta kohtumäärus RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

50. Nimelt „ei ole õiguspärased sellised liikmesriigi õigusnormid, milles on sätestatud, et liikmesriigi kohtuniku suhtes võidakse läbi viia distsiplinaarmenetlus asjaolu tõttu, et ta on Euroopa Kohtule esitanud eelotsusetaotluse [...]. [...] pelk võimalus, et kohtunik võib sõltuvalt olukorrast muutuda distsiplinaarmenetluse aluseks isikuks, kuna ta esitas sellise eelotsusetaotluse või tegi otsuse jääda pärast taotluse esitamist vastava taotluse juurde, [võib] kahjustada eelmises punktis viidatud õiguse tõhusat kasutamist ja ülesannete tõhusat täitmist [liidu õiguse kohaldamise eest vastutava kohtu] poolt. [...] [Eespool nimetatud kohtuvõimu sõltumatus] on eriti oluline ELTL artiklis 267 ette nähtud eelotsusetaotluste mehhanismi raames toimuva õiguslase koostöö süsteemi nõuetekohase toimimise seisukohast“.¹⁷

51. Käesolevas asjas on oluline see, et nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on märkinud, *sisaldab* riigisisene õigus õigusriigi põhimõtte kohaselt *konstitutsioonilist kohustust, et niisuguste KRSi resolutsioonide puhul* nagu põhikohtuasjades *oleks võimalik kasutada kohtulikku õiguskaitsevahendit*.

52. Järelikult asun kolmanda küsimuse teise osa suhtes (mis puudutab ELTL artiklit 267) seisukohale, et *pidades suuresti silmas konteksti* – milles Euroopa Kohus on viimastel aastatel menetlenud mitut väidetavat õigusriigi põhimõtte ja kohtusüsteemi sõltumatuse põhimõtte rikkumist Poolas (vt käesoleva ettepaneku punkt 28 ning käesoleva kohtuasja kohta võib märkida, et kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus oli vaidlusalused KRSi resolutsioonid peatanud, nimetas vabariigi president siiski asjaomastele kõrgeima kohtu kohtuniku ametikohtadele kaheksa uut kohtunikku, kelle kohta KRS oli käesolevas asjas vaidluse all olevates resolutsioonides ettepaneku teinud¹⁸) –, peaks Euroopa Kohus otsustama, et niisugune riigisisene õigusakt nagu 26. aprilli 2019. aasta seadus on ELTL artikliga 267 vastuolus, niivõrd kui *selles on ette nähtud, et sellised menetlused*, nagu on pooleli põhikohtuasjades, *lõppevad seadusest tulenevalt*, ning samal ajal on *välistatud nende kohtuasjade üleviimine teise kohtusse või uuesti algatamine teises kohtus*. Samuti eiras Poola seadusandja seda tehes konstitutsioonikohtu otsuseid, milles on selgitatud, et KRSi resolutsioonid, nagu need, mis on vaidluse all põhikohtuasjades, peavad olema kohtulikult kontrollitavad.

53. Seda enam, et ametisse nimetamise menetluse järgmine etapp, milles president nimetab kandidaadi kõrgeima kohtu kohtunikuks, on presidendi eesõigus ja seetõttu ei allu see niisugusena Poola õiguses kohtulikule kontrollile.

54. Asun nüüd käsitlema kolmanda eelotsuse küsimuse esimest osa, mis puudutab sisuliselt küsimust, kas liidu õiguse esimuse põhimõtte ja ELL artikli 19 lõige 1 võimaldavad eelotsusetaotluse esitanud kohtul tunnistada end – 26. aprilli 2019. aasta seadusest hoolimata – pädevaks lahendama põhikohtuasjades esitatud kaebusi ja jätkama nende hindamist.

2) Kolmanda küsimuse esimene osa (ELL artikli 19 lõige 1 ja liidu õiguse esimus)

i) Konstitutsioonikohtu 25. märtsi 2019. aasta otsus

55. Käsitlen esmalt 25. märtsi 2019. aasta kohtuotsust, mida Poola seadusandja väidetavalt püüdis vaidlustatud 26. aprilli 2019. aasta seaduse kaudu rakendada ja mis, nagu edaspidi näeme, on käesoleva kohtuasja lahendamisel oluline.

¹⁷ 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, punktid 58 ja 59 ning seal viidatud kohtupraktika).

¹⁸ Eelotsusetaotluse esitanud kohtu määrused, millega peatati põhikohtuasjas vaidluse all olevate KRSi resolutsioonide täitmine, on samuti kaasa toonud nende resolutsioonide täitmise peatamise osas, milles need puudutavad otsust esitada kõrgeima kohtu kohtuniku ametisse nimetamise ettepanek. Need kohtumäärused on jätkuvalt jõus ja neid ei ole liikmesriigi õiguses kehtiva korra kohaselt muudetud ega tühistatud. Sellest hoolimata esitas KRS põhikohtuasjas vaidluse all olevad resolutsioonid vabariigi presidendile. Vabariigi president nimetas 10. oktoobril 2018 seitse isikut kõrgeima kohtu kohtunike ametikohtadele tsiviilkolleegiumis ja ühe isiku kõrgeima kohtu kohtuniku ametikohale kriminaalkolleegiumis.

56. Erandi tõttu, mis tehti KRSi seaduse artikli 44 lõikest 1a 25. märtsi 2019. aasta kohtuotsusega, sattus kahtluse alla eelotsusetaotluse esitanud kohtu (kõrgeim halduskohus, Poola) pädevus kohtuna, kellel on (algul) pädevus menetleda KRSi resolutsioonide peale esitatud kaebusi seoses otsusega esitada (või jätta esitamata) kõrgeima kohtu kohtunike ametisse nimetamise ettepanekud selle alusel – nagu ilmneb selle kohtuotsuse põhjendustest –, milline on juhtumi liik ja halduskohtute institutsiooniline olemus võrreldes tavaliste kohtutega, mistõttu ei pidanud eelotsusetaotluse esitanud kohus olema kohus, „mis on mõeldud lahendama [KRSi] resolutsioonidega seotud juhtumeid“.

57. Tõepoolest saab üldpõhimõttena väita, et olenemata konstitutsioonikohtu otsusest on Euroopa Kohtu praktikas välja kujunenud, et liikmesriigi kohtutele ei tohi olla siduvad kõrgema astme kohtute otsused, mis võivad takistada neid liidu õigust rakendamast.¹⁹

58. Nimelt: „Siseriiklik õigusnorm, mille alusel kõrgema astme kohtu antud hinnangud on liikmesriigi kohtule siduvad, ei saa seega võtta sellelt kohtult õigust esitada Euroopa Kohtule tõlgendusküsimusi liidu õiguse kohta, millega seoses need õiguslikud hinnangud anti. Ta peab saama vabalt esitada Euroopa Kohtule küsimusi, mis tal tekivad, kui ta leiab, et kõrgema astme kohtu antud õigusliku hinnangu tõttu võidakse teha kohtuotsus, mis on vastuolus liidu õigusega.“²⁰

59. Samas kohtuotsuses²¹ märkis Euroopa Kohus, et „tulenevalt kindlalt väljakujunenud kohtupraktikast ei või siseriikliku õiguse sätted, isegi kui need on põhiseaduse sätted, kahjustada liidu õiguse ühtsust ja tõhusust [...]. Euroopa Kohus on ka juba selgitanud, et neid põhimõtteid kohaldatakse konstitutsioonikohtu suhetes kõigi teiste siseriiklike kohtutega“.

60. Olen siiski seisukohal, et olenemata sellest, kuidas asi võib tunduda, ei ole käesolev juhtum õigupoolest niisugune, kus esineb tegelik vastuolu liikmesriigi konstitutsioonikohtu otsuse ja liidu õiguse vahel.

61. Esiteks on oluline toonitada, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on konstitutsioonikohtu 25. märtsi 2019. aasta otsus *niisugune, mille mõju on edasiulatuv*, mistõttu peaks põhiseadusvastaseks tunnistatud säte olema jätkuvalt kohaldatav enne selle sätte kehtetuks muutmist eksisteerinud faktiliste olukordade õiguslikule hindamisele. Seda hinnangut kinnitab õiguskirjandus.²²

62. Seega tuleb niisugust sätet jätkuvalt kohaldada nende asjaolude õiguslikule hindamisele, mille põhjal – võttes arvesse eelotsusetaotluse esitanud kohtu algset esemelise pädevuse vormi kohtuna, mis on pädev lahendama vaidlusaluste KRSi resolutsioonide peale esitatud kaebusi – on õigustatud isikud tulemuslikult kasutanud oma konstitutsioonilisi õigusi.

63. Teiseks – ja selles suhtes olen nõus eelotsusetaotluse esitanud kohtuga – ei seatud konstitutsioonikohtu otsusega konkreetselt küsimärgi alla mitte ainult nende KRSi resolutsioonide kohtuliku kontrolli instituuti, vaid sellest kohtuotsusest tuleneb selgelt, et niisugune kontroll peab olema Poolas tegelikult võimalik.

64. Juhin tähelepanu 25. märtsi 2019. aasta kohtuotsuses märgitud põhjendusele: „[...] Juba konkreetsetel juhtudel [KRSi] resolutsioonide peale kaebuste esitamine kui õigusinstituut [...] tuleneb tagajärjena [27. mai 2008. aasta] kohtuotsuse SK 57/06 [...] rakendamisest, kuid seda ei tohi ellu rakendada niisuguste menetluste vormis, mis kuuluvad täiesti teistsugustesse kohtutesse.“

19 Vt selle kohta otsus kohtuasjas, mis samuti puudutas liikmesriigi kõrgeimat kohut ja konstitutsioonikohut: 15. jaanuari 2013. aasta otsus kohtuasjas Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punktid 62–73 ja seal viidatud kohtupraktika).

20 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika).

21 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika).

22 Vt eelkõige Florczak-Wątor, M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne* („Konstitutsioonikohtu otsused ja nende õiguslikud tagajärjed“), Poznań 2006, lk 73 ja seal viidatud õiguskirjandus.

65. See on oluline põhjusel, et kõnealune konstitutsiooniline pretsedent (kohtuotsus SK 57/06) käsitles sõnaselgelt kohtunikukandidaatide võimalust esitada kaebus selliste KRSi resolutsioonide peale nagu need, mis on vaidluse all põhikohtuasjades (nendes kohtuasjades ei olnud KRS samuti esitanud kaebaja kandidatuuri vabariigi presidendile).

66. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis, võib 26. aprilli 2019. aasta seaduse artiklit 3 (koos KRSi artikli 44 lõike 1 teise lause muudatusega, mis tehti muutmisseadusega) pidada samaväärseks 27. juuli 2001. aasta KRSi seaduse artikli 13 lõike 2 teise lausega, mille konstitutsioonikohus tunnistas kohtuotsuses SK 57/06 Poola põhiseaduse artikli 45 lõikega 1 koostoimes artikli 77 lõikega 2 ja artikliga 60 vastuolus olevaks.

67. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab seda täpsemalt oma 26. juuni 2019. aasta eelotsusetaotluses: „seda [vajadust tõhusa õiguskaitsevahendi järele] kinnitab ka konstitutsioonikohtu seisukoht. Seega märkis konstitutsioonikohus oma otsuse SK 57/06 põhjendustes – mille asjakohasust ja tagajärgi kohtuasjas K 12/18 tehtud otsus kuidagi kahtluse alla ei sea ega riiva, vaid vastupidi, kinnitab –, et konstitutsiooni artikli 45 lõike 1 väljendab selgelt seadusandja tahet, mille kohaselt õigus pöörduda kohtutesse peab hõlmama võimalikult paljusid eri juhtumeid, ning demokraatlikust õigusriigi põhimõttest tuleneb suunis, mis keelab tõlgendada õigust pöörduda kohtutesse kitsalt, sest *konstitutsioonis on ette nähtud konkreetne eeldus, et isikul on õigus pöörduda kohtutesse, [...] järelalus, et menetlus, milles [KRS] hindab konkreetse kohtunikukoha kandidaati ja otsustab esitada vabariigi presidendile ettepaneku [...] sellele ametikohale nimetamiseks, on seotud konstitutsiooni artiklis 60 sätestatud õigusega kandideerida avalikule ametikohale ning niisiis õigusega, mis kuulub konstitutsiooniliste õiguste ja vabaduste hulka, millele on kohaldatav kohtu poole pöördumise takistamise absoluutne keeld, mis väljendub Poola põhiseaduse (Ustawa Zasadnicza) artikli 77 lõikes 2“ (kohtujuristi kursiiv; kohtuotsuse SK 57/06 põhjenduste punkt III.5).*

68. Samuti ei pea konstitutsioonikohus põhiseadusvastaseks mitte KRSi resolutsioonide peale konkreetsetel juhtudel kaebuste esitamise menetlust ennast, vaid seda, et nimetatud kohtu hinnangul ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus (kõrgeim halduskohus, Poola) pädev sedalaadi kohtuasju menetlema (kohtuotsuse K 12/18 põhjenduste punkt 6.2).

69. Tuleb rõhutada, et silmapaistvalt ei kaasnenud eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevuse äralangemisega seoses KRSi resolutsioonide peale esitatud kaebustega, mis puudutavad kõrgeima kohtu kohtuniku ametisse määramist, ühtegi liikmesriigi seadusandja positiivset meedet, mille eesmärk oleks olnud näha ette asenduskohus, mis oleks nendel juhtudel pädev, olgugi et eespool nimetatud kohtuotsuses K 12/18 ei olnud konstitutsioonikohus seadnud kahtluse alla võimalust alustada menetlust kõnealuste KRSi resolutsioonide kohtulikuks kontrolliks, viidates sellega seoses märgilisele kohtuotsusele SK 57/06 (vt punktid 8 ja 12), mille kohaselt on selline kontroll nõutav.

70. Seepärast olen eelotsusetaotluse esitanud kohtuga nõus, et „seadusandja kavatsus oli välistada niisugustel juhtudel võimalus pöörduda kohtusse, mis [...] on vastuolus seisukohaga, millele on asunud eespool nimetatud kohtuotsuste põhjendustes konstitutsioonikohus, ja kohtupraktikaga, millest ilmneb, et õigusriigi põhimõttel rajanevas demokraatias on vastuvõetamatu selline olukord, kus ei ole võimalik mis tahes menetlustes tehtud kohtulahendeid vm otsuseid kohtulikult läbi vaadata“.²³

71. Samuti olen seisukohal (nagu ka ombudsman), et see erand on täiesti meelevaldne, sest seda kohaldatakse üksnes kõrgeimasse kohtusse ametisse nimetamise suhtes. Veel enam, selle meetme valikulisust ei ole põhjendatud ühegi eesmärgi ega veenva argumentatsiooniga.

²³ Vt samuti kõrgeima kohtu 30. jaanuari 2013. aasta määrus V CSK 101/12.

72. Minu arvates kujutab see, kui kaotada kohtulik õiguskaitsevahend (õigus seda kasutada), mis oli niisugustel juhtudel nagu põhikohtuasjades seni olemas, ja eelkõige sellise kaotamise kohaldamine menetluspoolte suhtes, kes on – paljuski nagu kaebajad põhikohtuasjades – juba sellise kohtuasja algatanud, endast (kui pidada silmas eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud muude selle õiguse kõrvaldamise taga olnud asjaolude konteksti ja kogumit) niisugust meedet, mille laad aitab kaasa kuvandile ja tugevdab kuvandit, et asjaomasesse kohtusse tegelikult ametisse nimetatud kohtunikud ja ka see kohus ise ei ole sõltumatud ja erapooletud. Selline sõltumatuse ja erapooletuse kuvandi puudumine rikub ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku.

73. Analüüsin, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus on seetõttu kohustatud asjasse puutuva riigisisese õigusnormi kohaldamata jätma.

ii) Liidu õiguse ja ELL artikli 19 lõike 1 esimus

74. Euroopa Kohtu praktika kohaselt „tuleb rõhutada, et iga riigisisene kohus peab oma pädevuse piires liikmesriigi organina tema menetluses olevas kohtuvaidluses jätma kohaldamata iga riigisisese õigusnormi, mis on vastuolus vahetut õiguspõhise omava liidu õigusnormiga“.²⁴

75. Sama teemat käsitleb ka kolmanda küsimuse esimene osa, mis puudutab küsimust, kas liidu õiguse sätetele, nagu ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik, omistatav esimus võimaldab omakorda eelotsusetaotluse esitanud kohtul mitte jõustada 26. aprilli 2019. aasta seadust nii, et ta tunnistab end – sellest seadusest hoolimata – pädevaks lahendama põhikohtuasjades esitatud kaebusi ja jätkama nende hindamist.

76. Enne kui asun analüüsima liidu õiguse esimest käesoleva kohtuasja kontekstis, on mul vaja lühidalt käsitleda üht hiljutist Poola kõrgeima kohtu ja üht Saksamaa BVerfG hiljutist lahendit.

77. Esimene kahest nimetatust on Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleeegiumi 23. septembri 2020. aasta määrus (II DO 52/20), milles kohus otsustas, et Euroopa Kohtu otsust A.K. jt „ei saa pidada Poola õiguskorras siduvaks, sest kõikides kõrgeima kohtu töö- ja sotsiaalkindlustuskolleeegiumis pooleli olevates menetlustes, milles on taotletud Euroopa Kohtult eelotsust ([...] Euroopa Kohtus registreeritud eelotsuse küsimus [kohtuasjades] C-585/18, [...] C-624/18 [...] [ja] C-625/18), tegutseti koosseisudes, mis olid õigusnormidega vastuolus“. Põhjendustes viidati sellele, et nendes asjades tegid otsuse esitada eelotsusetaotlus kolmest kohtunikust koosnenud kolleeegiumid, samal ajal kui Poola kohus asus seisukohale, et niisuguseid kohtuasju oleks pidanud esimeses astmes läbi vaatama kõrgeim kohus ühest distsiplinaarkolleeegiumi kohtunikust koosnevas koosseisus.

78. Kõigepealt on eelnev toimunud hoolimata sellest, et Euroopa Kohus määras aprillis 2020 ajutiste meetmete kohaldamise määru,²⁵ et Poola kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleeegiumi tegevus tuleb kuni kohtuasja C-791/19: komisjon vs. Poola lahendamiseni peatada.

79. Seda küsimust tuleb käsitleda selle kohtuasja kontekstis, ent kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleeegiumi otsus järgib üht teist hiljutist Saksamaa kohtuotsust, mida ma pean käsitlema, isegi kui vaid lühidalt (kuna käesoleva ettepaneku ulatus piirdub käesolevas asjas esitatud eelotsuse küsimuste lahendamisega ja olen seisukohal, et BVerfG kohtuotsusel ei ole mõju käesolevale kohtuasjale ega muu hulgas Euroopa Kohtu praktikale liidu õiguse esimuse kohta).

24 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).

25 8. aprilli 2020. aasta kohtumäärus komisjon vs. Poola (C-791/19 R, EU:C:2020:277). Vt samuti menetluses olevad kohtuasjad C-487/19: W. Ž. (kõrgeima kohtu erakorralise kontrolli kolleeegium – ametisse nimetamine), ja C-508/19: Prokurator Generalny (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleeegium – ametisse nimetamine). Märgin, et 4. detsembril 2020 otsustas komisjon jätkata 29. aprilli 2020. aasta rikkumismenetlust, et kaitsta Poola kohtunike puhul kohtuvõimu sõltumatust, ning saatis Poolale märgukirja täiendava kirja, mis puudutas kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleeegiumi jätkuvat tegutsemist (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_2142).

– BVerfG otsus kohtuasjas Weiss

80. BVerfG hiljutises otsuses kohtuasjas Weiss (millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 2) tunnistas BVerfG teine senat (koda) pädevust ületavaks (*ultra vires*) ja Saksamaal kohaldamatuks Euroopa Kohtu suurkoja otsuse (Weiss jt²⁶) ning mitu Euroopa Keskpanga otsust, mis käsitlesid 2015. aasta avaliku sektori võlakirjade ostukava.

81. Selle asemel, et ohustada kogu liidu kogukonna süsteemi, mis põhineb õigusriigil, ja kasutada säärast pretsedenditut lähenemisviisi, oleks BVerfG võinud selgitada, mida on Euroopa Kohtu praktikale tema arvates ette heita, ja saata Euroopa Kohtule uue eelotsusetaotluse (nagu ta olekski pidanud tegema, kui ta oleks järginud omaenda praktikat sellesamas küsimuses²⁷). Lõpuks on kohtulik dialoog väärtuslik ja liidu õiguskorra toimimisega lausa lahutamatult seotud.

82. Igal juhul ei ole me olukorras, kus on riigisisene õigus ja rahvusvaheline õigus ning emb-kumb saab asjaomases riigisiseses õigussüsteemis prioriteedi²⁸: „Liidu õigus ei ole „välismaine õigus“, vaid on oma laadi ja staatuse poolest igas liikmesriigis „selle riigi õigus“, ning esimene käib käsikäes põhimõttega, mille kohaselt liikmesriigid on seaduse ees võrdsed, sest sellega on välistatud valikuline kohaldamine, mis võib teenida ühe või teise riigi oma huve“.²⁹

83. BVerfG lähenemisviis seoses pädevuse ületamisega riivab liidus õigusriigi põhimõtet, mis on integratsiooni vältimatu eeltingimus. Liidul ei ole kõrgemat struktuuri, mis lahendaks kohtute kollisioone, kuid õigusriigi põhimõtte sildab selliste kollisioonide lahendamist.

84. Vastavalt aluslepingutele, mis on liikmesriigile siduvaks kokkuleppeks, on liidu õiguses viimane kohtuinstants Euroopa Kohus. See nähtub selgelt ELL artiklis 19 ja ELTL artiklis 267. Veel enam, ELTL artiklis 344 võtsid liikmesriigid sõnaselgelt koguni järgmise kohustuse: „Liikmesriigid kohustuvad aluslepingute tõlgendamist või kohaldamist käsitlevaid vaidlusi lahendama ainult aluslepingutes ettenähtud meetoditega.“³⁰ *Pacta sunt servanda* ja nii ei ole BVerfG-l funktsiooni ega pädevust teha niisugust otsust, nagu ta tegi kohtuasjas Weiss.³¹ Aluslepingud ei luba ühelgi liikmesriigi kohtul asendada Euroopa Kohtu otsust, sest muidu ei kohaldataks liidu õigust kõikides 27 liikmesriigis võrdväärselt ega tõhusalt ning küsimärgi alla satuks kogu liidu õiguslik alus. Kui liikmesriigi konstitutsioonikohus peab liidu õigusakti või Euroopa Kohtu otsust oma riigi konstitutsiooniga vastuollu minevaks, ei saa ta lihtsalt pidada seda akti või otsust oma pädevusalas kohaldamatuks. Ta saab püüda heastada olukorda nii, et sunnib kõnealuse riigi valitsust konstitutsiooni muutma, taotleb asjasse puutuva liidu õigusnormi muutmist liidu poliitika kaudu või vajaduse korral liidust lahkumist.³² Ainult nii saab tagada liikmesriikide võrdväärsuse liidus, mille nad on loonud.

26 11. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Weiss jt (C-493/17, EU:C:2018:1000).

27 Isegi vastavalt BVerfG enda kontseptsioonile, mis käsitleb kohtulikku dialoogi ja mis kujundati välja 6. juuli 2010. aasta otsuses kohtuasjas Honeywell, BVerfG 2 BvR 2661/06, oleks ta pidanud paluma teises eelotsusetaotluses Euroopa Kohtult selgitust (proportsionaalsuse põhimõtte tõlgendamise kohta, nimelt tasakaalustamisnõude tõlgendamise kohta, mis ei olnud üldse esimese eelotsusetaotluse teema). Nii tegi Corte costituzionale (konstitutsioonikohus, Itaalia) kohtuasjas, milles tehti 5. detsembri 2017. aasta kohtuotsus M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936) pärast Euroopa Kohtu otsust Taricco (C-105/14, EU:C:2015:555). Vt „Editorial Comments“, *Common Market Law Review*, 2020, 57, 965–978.

28 Liidu õiguse ja liidu enda ühtsus ei ole rahvusvahelise õiguse ese.

29 Lenaerts, K., „The Primacy of EU Law and the Principle of the Equality of the Member States before the Treaties“, *VerfBlog*, 8. oktoober 2020.

30 Vt muu hulgas Mayer, F. C., „Auf dem Weg zur Richterfaustrecht?“, *VerfBlog*, 7. mai 2020.

31 Ja ei ole isegi vaja laskuda õigusküsimuste sisusse, kui BVerfG põhjendused ei ole leebelt väljendudes veekindlad. Vt muu hulgas Timmermans, Ch., „Wie handelt er ultra vires?“, *Nederlands Juristenblad*, 95, 26. juuni 2020, lk 1791, ja Ziller, J., „L'insoutenable pesantier du juge constitutionnel allemand“, <https://blogdroiteuropeen.com/>. Vt samuti Poiars Maduro, M., „Some Preliminary Remarks on the PSC Decision of the German Constitutional Court“, *VerfBlog*, 6. mai 2020, ja da Cruz Vilaca, J. L., „The Judgment of the German Federal Constitutional Court and the Court of Justice of the EU – Judicial Cooperation or Dialogue of the Deaf?“, originaal on veebis aadressil <https://www.cruzvilaca.eu/pt/noticias/2/>.

32 Kelemen, D., Eeckhout, P., Fabbrini, F., Pech, L. ja Uitz, R., „National Courts Cannot Override CJEU Judgments – A Joint Statement in Defense of the EU Legal Order“, *VerfBlog*, 26. mai 2020. Vt artiklis täielik allakirjutatud nimekirj.

– ELL artikli 19 lõike 1 vahetu õigusmõju

85. ELL artikli 2 kohaselt rajaneb liit sellistel väärtustel nagu õigusriik, mis on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitseb muu hulgas õiglus. Selles suhtes tuleb tähele panna, et liikmesriikide, muu hulgas nende kohtute vastastikune usaldus³³ tugineb põhieeldusele, et liikmesriikidel on ühised väärtused, millel Euroopa Liit rajaneb, nagu on märgitud ELL artiklis 2.³⁴

86. Euroopa Liit on õigusel rajanev liit, kus isikutel on õigus vaidlustada kohtus liikmesriigi iga niisuguse otsuse või muu akti õiguspärasus, millega kohaldatakse nende suhtes mõnda liidu akti.³⁵

87. ELL artikliga 19, milles on täpsustatud ELL artiklis 2 sätestatud õigusriigi põhimõtet kui väärtust, on usaldatud vastutus kohtuliku kontrolli tagamise eest liidu õiguskorras mitte ainult Euroopa Kohtule, vaid ka liikmesriikide kohtutele.³⁶

88. Seepärast on liikmesriigid muu hulgas ELL artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte alusel kohustatud tagama liidu õiguse kohaldamise ja järgimise oma territooriumil. Selleks, nagu on ette nähtud ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus, tuleb liikmesriikidel ette näha isikute õiguse tulemusliku õiguskaitse järgimise tagamiseks vajalik kaebeõigus liidu õigusega hõlmatud valdkondades. Nii on liikmesriikidel kohustus näha ette õiguskaitsevahendite ja menetluste süsteem, mis tagab tõhusa kohtuliku kontrolli nendes valdkondades.³⁷

89. Hiljutisest Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik on *a priori* – olenemata ühestki nõudest seoses konkreetse olukorraga liidu õiguse tõhusal rakendamisel – kohaldatav igale liikmesriigi kohtule, niipea kui ta *saaks* kohtuna lahendada küsimusi, mis puudutavad liidu õiguse kohaldamist või tõlgendamist ja kuuluvad seega liidu õigusega hõlmatud valdkondadesse.³⁸

90. Seda kohtupraktikat silmas pidades ei kaitse ma enam seisukohta, mida väljendasin kohtuasjas komisjon *vs.* Poola (üldkohtute sõltumatus)³⁹ ja mille kohaselt piirduv ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu materiaalne kohaldamisala kohtunike ametist tagandamatuse ja sõltumatuse kontekstis asjaomases liikmesriigis struktuursete probleemide (süsteemsed või üldised puudused, mis „kahjustavad“ kohtunike tagandamatuse ja sõltumatuse „olemust“) parandamisega.

91. Euroopa Kohus on juba otsustanud, et harta artiklil 47 on vahetu õigusmõju (kohtuotsus A.K. jt, punkt 162). Igal juhul on see nii kohtuvõimu sõltumatuse nõude puhul.

92. ELL artikli 19 lõikes 1 viidatud tõhusa õiguskaitse mõiste tõlgendamisel tuleb arvesse võtta harta artikli 47 sisu ja iseäranis tagatisi, mis on omased viimati nimetatud sättega tagatud tõhusale õiguskaitsevahendile (õigusele seda kasutada).

33 Poolaga tekkinud vastastikuse usalduse probleemi tõsidus kajastub Euroopa Kohtu menetluses olevates kohtuasjades C-354/20 PPU (Openbaar Ministerie) ja C-412/20 PPU (Openbaar Ministerie). Rechtbank Amsterdam (Amsterdami esimese astme kohus, Madalmaad) otsustas esimest korda, et Euroopa vahistamismääruse toimimine *kõikides pooleli olevates ja tulevastes menetlustes*, milles seda taotlevad Poola kohtud, peatatakse, kuni Euroopa Kohus on eelotsuse küsimustele vastanud. Kohtud Madalmaades, Saksamaal, Slovakkias, Hispaanias ja Iirimaa on seni otsustanud peatada Euroopa vahistamismääruse toimimise, kui seda taotlevad Poola kohtud, juhtumhaaval.

34 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

35 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

36 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punktid 32 ja 33 ning seal viidatud kohtupraktika).

37 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 Vt selle kohta kohtuotsus A.K. jt, punktid 82 ja 83 ning seal viidatud kohtupraktika.

39 Vt minu ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Poola, C-192/18, EU:C:2019:529, punkt 115.

93. Nimelt on kohtupraktikas ette nähtud, et „ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga on kõigile liikmesriikidele pandud kohustus kehtestada liidu õigusega hõlmatud valdkondades tõhusa kohtuliku kaitse tagamiseks vajalikud õiguskaitsevahendid eelkõige harta artikli 47 tähenduses“.⁴⁰ Seega hõlmab ELL artikli 19 lõige 1 vajadust säilitada liidu õiguse tõlgendamise ja kohaldamise eest vastutava kohtu sõltumatus.

94. Samuti on Euroopa Kohus juba kaudselt nõustunud, et ELL artikli 19 lõikel 1 on vahetu õigusmõju. Põhikohtuasjas kohtuasjas Juizes Portugueses⁴¹ tugineti põhikohtuasjades liikmesriigi kohtu menetluses ELL artikli 19 lõikele 1 ning Euroopa Kohtul ei olnud vastuväiteid seoses võimalusega tugineda sellele sättele vahetult. Samamoodi asus Euroopa Kohus kohtuasjas Miasto Łowicz⁴² seisukohale, et esitatud eelotsuse küsimus ei ole põhikohtuasjades vaidluse lahendamiseks asjakohane, kuid ei viidanud ühelegi probleemile seoses võimalusega tugineda ELL artikli 19 lõikele 1.

95. Seega on Euroopa Kohus juba kinnitanud, et sellel sättel on vahetu õigusmõju ja menetluspoolad võivad liikmesriigi kohtus tugineda sellele sättele kui iseseisvale õiguslikule alusele (harta artikli 47 kõrval), et hinnata liikmesriigi tegevuse vastavust liidu õigusele.

– ELL artikli 19 lõike 1 kohaldamine käesolevas asjas

96. Nüüd, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus saab käesolevas asjas ELL artikli 19 lõiget 1 vahetult kohaldada, on vaja analüüsida, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus saab sellele sättele tugineda otsustamaks, et asjasse puutuvad riigisisised õigusnormid on ELL artikli 19 lõikega 1 vastuolus.

97. Kohtuotsuses A.K. jt (punkt 167) märkis Euroopa Kohus, et „ELL artikkel 19, mis täpsustab ELL artiklis 2 tunnustatud õigusriigi väärtust, teeb liikmesriikide kohtutele ja Euroopa Kohtule ülesandeks tagada liidu õiguse täielik kohaldamine kõikides liikmesriikides ning kohtulik kaitse, mis õigussubjektidele liidu õigusest tuleneb“.

98. Samuti: „Liidu õigusest õigussubjektidele tulenevate õiguste tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte, millele on viidatud ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus, on liidu õiguse üldpõhimõte, mida nüüd on kinnitatud harta artiklis 47, mis tähendab, et esimesena nimetatud sättega on kõigile liikmesriikidele pandud kohustus kehtestada liidu õigusega hõlmatud valdkondades tõhusa kohtuliku kaitse tagamiseks vajalikud õiguskaitsevahendid eelkõige harta kõnealuse artikli tähenduses“ (kohtuotsus A.K. jt, punkt 168).

99. Euroopa Kohus lisas, et talle „ei tundu, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastamiseks ja tema menetluses olevate vaidluste lahendamiseks oleks vaja ELL artikli 2 ja artikli 19 lõike 1 teise lõigu eraldi analüüsimist, mis saab ainult kinnitada järeldusi, mis on juba esitatud [selle] kohtuotsuse punktides 153 ja 154“ (kohtuotsus A.K. jt, punkt 169).

100. Kui seda kohtupraktikat arvesse võtta, eeldab tõhus kohtulik kaitse, mida niisugused kohtud peavad suutma pakkuda, iseäranis seda, et nad struktuurselt järgiksid sõltumatuse ja erapooletuse nõuet, mis on välja kujundatud Euroopa Kohtu praktikas ELTL artikli 267, harta artikli 47 ning ELL artikli 19 kohta. Samuti peab Euroopa Kohus tagama, et tõlgendusega, mille ta nendele sätetele annab, oleks tagatud kaitse tasemel, mis ei ole vastuolus EIÕK artiklis 6 tagatud kaitse tasemega, nagu Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi „EIK“) on seda tõlgendanud (kohtuotsus A.K. jt, punkt 118).

40 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).

41 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

42 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234).

101. Esiteks on Euroopa Kohus märkinud, et „ainuüksi asjaolu, et [kohtunikud] nimetab ametisse vabariigi president, ei muuda [neid] presidendist sõltuvaks ega tekita kahtlusi nende erapooletuses, kui ametisse nimetatud isikutele ei avaldata mingit survet ega anta juhiseid ülesannete täitmisel [...]”. Sellegipoolest on vaja veenduda, et *ametisse nimetamise otsuste vastuvõtmise sisulised* tingimused ja *kord* oleksid sellised, et need ei tekita pärast ametisse nimetamiste toimumist õigussubjektidel põhjendatud kahtlusi selles suhtes, kas asjaomased kohtunikud on väljaspool väliste tegurite haardeulatust ja kas nad on vastanduvaid huvisid arvestades neutraalsed“ (kohtuotsus A.K. jt, punktid 133 ja 134; kohtujuristi kursiiv).

102. Teiseks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast samuti, et kohtunike *ametisse nimetamist* käsitlevad eeskirjad peavad koos neid puudutavate muud liiki eeskirjadega (nagu kohtunike suhtes kohaldatav distsiplinaarkord, nende tagandamatus jne) aitama kaasa selle sõltumatuse tagamisele, eriti et kõrvaldada õigussubjektide võimalikke põhjendatud kahtlusi selles suhtes, kas see organ on väljaspool väliste tegurite, eelkõige seadusandliku ja täitevvõimu otsese või kaudse mõju haardeulatust, ja kas ta on vastanduvaid huvisid arvestades neutraalne, ning vältida tuleb muljet, et nimetatud organ ei ole sõltumatu või erapooletu, mis võib kahjustada usaldust, mida demokraatliku ühiskonna kohtud peavad õigussubjektidele sisendama.⁴³

103. Seega on liikmesriigil olukorras, kus kohtunike ametisse nimetamist käsitlevad riigisisised õigusnormid kuuluvad ELL artikli 19 teise lõigu kohaldamisalasse, kohustus kehtestada nõue tagamaks, et see ametisse nimetamise menetlus viiakse läbi nii, et on tagatud ametisse nimetatavate kohtunike sõltumatus ja erapooletus.

104. On tõsi, et hetkel kehtivad liidu õigusnormid 1) ei sisalda normi ega põhimõtet, mis annaks kohtuniku ametikohale kandideerijatele, nagu põhikohtuasjades, õiguse kohtulikule õiguskaitsevahendile või sellele, et määrataks kindlaks tõhususe tingimused, millele niisugune õigus peab vastama; 2) ega sisalda selliste kandidaatide õigust sellele, et neid ei diskrimineeritaks vabade kohtulike ametikohtade liigi põhjal selles osas, mis puudutab niisugust õiguskaitsevahendit.

105. Ent nagu Euroopa Kohus on juba otsustanud (kohtuotsus A.K. jt, punkt 153): olgugi et teatavad riigisisese õiguse aspektid ei saa ise ja eraldi käsitatuna seada kahtluse alla kohtu või tema liikmete sõltumatust, ei pruugi see aga olla tõsi juhul, kui neid *käsitatakse koos* kui kumuleerunud *õiguslikke ja faktilisi tegureid*, mis omavahelises koosmõjus võivad tekitada õigussubjektides kahtlusi selles suhtes, kas kohus või tema liikmed on väljaspool väliste tegurite, eelkõige seadusandliku ja täitevvõimu otsese või kaudse mõju haardeulatust, ja kas ta on vastanduvaid huvisid arvestades neutraalne, ning kas need meetmed võivad järelikult viia selleni, et see kohus või tema liikmed ei tundu enam sõltumatud või erapooletud, mis võib nõrgendada usaldust, mida demokraatliku ühiskonna kohtud peavad õigussubjektidele sisendama.

106. Sellega seoses on Euroopa Kohus seoses *normatiivsete ja faktiliste asjaolude kogumiga, mis sarnanevad põhikohtuasja omadega*, juba selgitanud (kohtuotsus A.K. jt, punktid 131–153), et järgmine asjaolu seoses nende muude asjaoludega – olenevalt sellest, milline on liikmesriigi kohtu lõplik hinnang ja kontroll – võib viia selliste kahtluste tekkimiseni.

⁴³ Vt selle kohta kohtuotsus A.K. jt, punkt 153 ja resolutsiooni punkt 2.

107. Euroopa Kohus toonitas:⁴⁴ „Arvestades veel seda, et Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtuvalt ei ole Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) kohtunike ametisse nimetamist käsitlevad vabariigi presidendi otsused allutatud kohtulikule kontrollile, tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul kontrollida, kas see, kuidas on KRSi seaduse artikli 44 lõigetes 1 ja 1a piiritletud *selle kaebuse ulatus, millega saab vaidlustada KRSi resolutsiooni, mis sisaldab tema otsuseid esitada ettepanek selle kohtu kohtunikuametisse nimetamise kohta, võimaldab tagada selliste resolutsioonide tõhusa kohtuliku kontrolli, mis hõlmaks vähemalt kontrollimist, kas ei esine pädevuse ületamist või võimu kuritarvitamist, õigusnormi rikkumist või ilmset hindamisviga* (vt selle kohta EIK 18. oktoobri 2018. aasta otsus *Thiam vs. Prantsusmaa*, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, punktid 25 ja 81)“ (kohtujuristi kursiiv).

108. Poola kontekstis avaldab see, kui ei järgita eelmises punktis viidatud Euroopa Kohtu kehtestatud kohtuliku kontrolli miinimumnõudeid, *otsest mõju* ametisse nimetatud kohtunike sõltumatuse hindamisele.

109. Minu arvates on oluline, et Euroopa Kohus võtaks käesolevas asjas arvesse, et samas kui teatavat liiki menetlused ja eeskirjad, mis puudutavad kohtunike ametisse nimetamist liikmesriikides (ja niisiis ka kohtuliku õiguskaitsevahendi puudumist selliste menetluste kontekstis, nagu põhikohtuasjades), ei pruugi olla liidu õiguse kui sellise seisukohast küsitavad, *võivad need ikkagi osutada vastuvõetamatuteks, kui need tekivad niisuguse organi soovitusel põhjal, mis ilmselgelt ei ole ise sõltumatud*.

110. Esiteks on käesolevas asjas vaidluse all olevad KRSi resolutsioonid sisuliselt haldusotsused, mis tekitavad asjaomastele kohtunikukandidaatidele õiguslikke tagajärgi.⁴⁵ Nagu igasugune riigi sekkumine, peab ka kohtunike ametisse nimetamise menetlus olema reguleeritud õigusnormidega, mille järgimist peab kontrollima sõltumatu kohtulik organ.

111. Muu hulgas on Euroopa hartas kohtunike statuudi kohta⁴⁶ ette nähtud „kaebeõigus“ igale kohtunikule, kes leiab, et tema statuudikohaseid õigusi või üldisemalt tema või kohtumenetluse sõltumatust on kuidagi ohustatud või rikutud, mistõttu ta saab pöörduda selles asjas sõltumatu organi poole, nagu eespool kirjeldatud. See tähendab, et kohtunikud ei ole jäetud kaitseta nende sõltumatuse rikkumise eest. Kaebeõigus on vajalik kaitsemeede, sest kohtunikke kaitsvate põhimõtete sisseseadmine on pelgalt soovmõtlemine, kui neid järjepidevalt ei toeta mehhanismid, mis tagavad nende tõhusa rakendamise.

112. EIK-1 on juba olnud võimalus kinnitada kohtuasjas *Denisov vs. Ukraina*, et kohtute nõukojad peavad kas järgima EIÕK artiklis 6 ette nähtud standardeid või nende otsust peab saama kontrollida organ, kes neid standardeid järgib. Sõltumatuse ja erapooletuse põhitagatiste järgimise küsimus võib tekkida siis, kui niisuguse kohtute nõukoda nagu KRS (mis toimib käesoleval juhul distsiplinaarorganina) enda struktuur ja toimimine tekitab selles aspektis tõsiseid küsimusi.⁴⁷ Üks autor⁴⁸ on õiguskirjanduses argumenteerinud, et eespool märgitu peaks kehtima vaid siis, kui kohtute

⁴⁴ Vt kohtuotsus *A.K. jt*, punkt 145. Õiguskirjanduses on isegi välja pakutud, et seda punkti võiks tõlgendada nii, et Euroopa Kohus kehtestas konkreetse kohustuse seoses riigisisese kohtunike ametisse nimetamisega, kuna Euroopa Kohus on märkinud, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kindlaks tegema, kas kohtunike ametisse nimetamise menetluse see osa, mille tulemusel esitatakse vabariigi presidendile kandidaat, saab olla kohtulikult kontrollitav vähemalt selles osas, mis puudutab pädevuse ületamist või võimu väärkasutamist, õigusnormide rikkumist või ilmseid hindamisvigu. Vt Krajewski, M. ja Ziółkowski, M., „EU judicial independence decentralized: A.K.“, *Common Market Law Review*, 2020, 57.

⁴⁵ Seda toetab konstitutsioonikohtu otsus kohtuasjas SK 57/06.

⁴⁶ Euroopa Nõukogu, DAJ/DOC (98) 23, Strasbourg, 8.–10. juuli 1998.

⁴⁷ EIK 25. septembri 2018. aasta otsus *Denisov vs. Ukraina*, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911 (suurkoda), punkt 67 jj. Vt samuti punkt 79.

⁴⁸ Leloup, M., „An uncertain first step in the field of judicial self-government“, *European Constitutional Law Review*, 2020, 16(1), lk-d 145–169, punkt 156.

nõukoda tegutseb distsiplinaarorganina, kuid mitte siis, kui sellel on „kõigest“ nõuandev funktsioon, nagu seoses kohtunike ametisse nimetamisega. Ma ei jaga seda seisukohta, sest EIK praktikas sellist eristamist ei leidu ja olen seisukohal, et igal juhul ei saa see niisuguses kontekstis nagu käesoleval juhul Poolas paika pidada.

113. Teiseks kinnitab eespool punktis 109 sõnastatud seisukohta põhimõte, et haldusasutuse otsus, mis ise ei vasta sõltumatuse ja erapooletuse tingimustele, peab olema järgnevalt kohtulikult kontrollitav.⁴⁹

114. Euroopa Kohtul on olnud hiljuti võimalus kinnitada, et kohtuvõimu sõltumatus, iseäranis täitevvõimust, on üks tõhusa kohtuliku kaitse aspekte.⁵⁰ Selline kaitse tuleb põhimõtteliselt võimaldada kõikide liidu kodanikele, sealhulgas kõrgeimasse kohtusse kohtunikuks kandideerijatele.

115. Nagu Euroopa Kohus on märkinud kohtuasjas Simpson ja HG,⁵¹ „tuleneb põhiõigusest tõhusale õiguskaitsevahendile sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus, nagu selle tagab harta artikkel 47, et igal õigussubjektil peab põhimõtteliselt olema võimalus selle õiguse rikkumisele tugineda. Eelöeldust tuleneb, et liidu kohus peab saama kontrollida, kas kõnealuses ametisse nimetamise menetluses esinev nõuetele mittevastavus võis tuua kaasa selle põhiõiguse rikkumise“. Ma olen seisukohal, et seesama kehtib ka liikmesriikide kohtute kohta (mis on ka liidu kohtud). Jällegi, kuigi see kohtupraktika käsitleb konkreetset harta artiklit 47, on Euroopa Kohus otsuses A.K. jt selgitanud, et ELL artiklite 2 ja 19 analüüsi tulemused oleksid samad mis harta artikli 47 analüüsi puhul (vt selle kohtuotsuse punktid 167–169).

116. Poola kõrgeim kohus on juba selgesõnaliselt tuvastanud, et KRS ei ole sõltumatu.⁵²

117. Paljusid ja olulisi õiguslikke puudusi silmas pidades järeldas ta, et KRSis tehtud ametisse nimetamise valikud on süstemaatiliselt sõltuvad poliitilistest huvidest, mõjutades objektiivsete erapooletuse ja sõltumatuse kriteeriumide täitmist isikute poolt, kes on KRSi ettepanekul kohtuniku ametisse nimetatud (vt 23. jaanuari 2020. aasta resolutsiooni punkt 36). Järgmiseks asus kõrgeim kohus seisukohale, et kuna KRS on politiseeritud, ei otsustata kohtunike ametikohtade konkursside tulemusi väga tõenäoliselt mitte sisuliste kriteeriumide põhjal, vaid olenevalt poliitilisest lojaalsusest või toetusest kohtusüsteemi reformile, mida parlamendi enamus taotleb vastuolus Poola konstitutsiooniga. Kogu kohtusüsteemi mõttes õhonestab see usaldust sel viisil ametisse nimetatud isikute erapooletuse vastu. Sõltumatuse puudumine seisneb peamiselt selles, et nimetatud organi otsused on allutatud poliitilisele võimule, iseäranis täitevvõimule (vt 23. jaanuari 2020. aasta resolutsiooni punkt 38).

118. Esiteks jõudsin ma oma ettepanekus liidetud kohtuasjades A.K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleeegiumi sõltumatus), C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:551, järeldusele, et KRS ei ole sõltumatu organ: KRSi liikmete ametiajad lõpetati enne tähtaega; ametisse nimetamise viis tähendab seda, et 25 liikmest 23 tuleb seadusandliku ja täidesaatva võimu hulgast ja nii ilmnevad puudused, mis tõenäoliselt riivavad KRSi sõltumatust seadusandlikust ja täitevvõimust (vt eeskätt punktid 132 ja 135).

119. Nagu on märgitud Euroopa hartas kohtunike statuudi kohta (vt käesoleva ettepaneku punkt 111), siis tulenevalt selle harta seletuskirja „2.1. Kohtunikukandidaadid peab valima ja tööle võtma sõltumatu organ või kolleegium“ ja tulenevalt selle seletuskirja „1.3. Iga otsuse suhtes, mis mõjutab kohtuniku valimist, töölevõtmist, ametisse nimetamist, edutamist või ametist lahkumist, on statuudis ette nähtud

49 Vt seoses harta artikli 47 teise lõiguga 13. detsembri 2017. aasta kohtuotsus El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punkt 39). Olen seisukohal, et ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu alusel ei saa lähenemisviis olla teistsugune.

50 Kohtuotsuses A.K. jt ning 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsuses Review Simpson ja HG vs. nõukogu ja komisjon (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232).

51 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsuses Review Simpson ja HG vs. nõukogu ja komisjon (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punkt 55).

52 Vt kõrgeima kohtu 5. detsembri 2019. aasta otsus ning kõrgeima kohtu kolme kolleeegiumi erikogu 23. jaanuari 2020. aasta resolutsioon (edaspidi „23. jaanuari 2020. aasta resolutsioon“).

täitev- ja seadusandlikust võimust sõltumatu organi sekkumine, mille liikmetest vähemalt pool on kohtunikud, kelle on valinud nende kolleegid meetodil, millega on tagatud kohtusüsteemi võimalikult laialdane esindatus“. Põhjus on selles, et „sellelt organilt nõutav sõltumatus välistab tema liikmete valimise või ametisse nimetamise täitev- või seadusandliku poliitilise võimu poolt. Sellise korral tekiks kohtunike ametisse nimetamises ja funktsioonis parteipoliitilise kallutatuse oht. Sõltumatusse organisse kuuluvatelt kohtunikelt oodatakse just seda, et nad hoiduksid taotlemast heakskiitu poliitilistelt erakondadelt või organitelt, mis on ise ametisse nimetatud või valitud selliste erakondade poolt või kaudu“ (vt harta seletuskirja 1.3).

120. Seejärel viitan Euroopa Kohtu otsusele samas kohtuasjas (A.K. jt) ning 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsusele Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (kohtunike distsiplinaarkord), C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234.

121. Eespool viidatud kohtuasjas A.K. jt eelotsusetaotluse esitanud kohus, nimelt *Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych* (Poola kõrgeim kohus (töö- ja sotsiaalkindlustuskolleegium)) *otsustas* 5. detsembril 2019 – viidatud Euroopa Kohtu otsuse alusel –, et KRS oma praeguses koosseisus ei ole seadusandlikust ega täitevvõimust erapooletu organ. Samuti märkis ta, et kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi ei saa pidada harta artikli 47 ja Poola konstitutsiooni artikli 45 lõike 1 tähenduses kohtuks.

122. Eespool viidatud kohtuotsuse kohaselt: 1) KRS ei olnud alates sellest, kui ta 2018. aastal loodi, poliitilisest võimust sõltumatu; 2) uus KRS moodustati konstitutsiooni sätteid rikkudes;⁵³ ja 3) selles kohtuotsuses võeti arvesse muid tegureid, mis riivasid KRSi sõltumatust (KRSi selleaegsed liikmed ei olnud valitud läbipaistvalt; valitsusvälised organisatsioonid, juristide ühingud ja tavaliste kohtute kohtunikud olid palju kordi seadnud kahtluse alla KRSi sõltumatuse; justiitsminister edutas KRSi liikmeid kohtute presidentideks või asepresidentideks või muudele kõrgematele kohtulikele ametikohtadele; samuti toetasid KRSi liikmed avalikult valitsuse justiitsreformi).⁵⁴ Otsustades, et distsiplinaarkolleegiumi ei saa pidada liidu õiguse tähenduses kohtuks, lähtuti 5. detsembri 2019. aasta kohtuotsuses (punktid 67 ja 68) ka sellest, et KRSi ettepanek kandidaatide ametisse nimetamiseks sellesse kolleegiumisse ei olnud kohtulikult kontrollitav.

123. Seda kohtuotsust kinnitas kõrgeim kohus (tööõiguse ja sotsiaalkindlustuse kolleegium) veel ühes 15. jaanuari 2020. aasta kohtuotsuses (teistes kohtuasjades, millest tulenes kohtuasi A.K. jt) ning eelkõige 23. jaanuaril 2020, mil kõrgeima kohtu kõigi kolme kolleegiumi kõikidest kohtunist koosnev erikogu võttis vastu resolutsiooni,⁵⁵ mis toimib õiguspõhimõttena. See kohus kinnitas 5. detsembri 2019. aasta kohtuotsust ja märkis oma resolutsioonis, et KRS ei ole täitevvõimust sõltumatu.

124. Teiseks kinnitab KRSiga seotud olukorra tõsidust järgmine asjaolu: 27. mail 2020 võttis Euroopa kohtute nõukogude võrgustiku (edaspidi „ENCJ“) juhatus vastu kirjaliku seisukoha KRSi liikmesuse kohta ENCJs. Selles seisukohas on juhatus põhjendanud üldkogule tehtavat ettepanekut KRS ENCJst välja heita (vt <https://www.encj.eu/node/556>). Põhjendused on sisuliselt järgmised: esiteks ei vasta KRS ENCJ põhikirjas ette nähtud reeglile, et liikmesnõukogu peab olema täitevvõimust sõltumatu; teiseks rikub KRS jultunult ENCJ reeglit, mille kohaselt tuleb kaitsta kohtuvõimu sõltumatust, kaitsta kohtuvõimu, samuti kohtunikke viisil, mis on kooskõlas tema funktsiooniga tagada sõltumatuses ja iseseisvuses seisnevad tuumväärtused olukorras, kus mis tahes meetmed neid ohustavad; ja kolmandaks õonestab KRS liidu õiguse kohaldamist selles osas, mis puudutab kohtunike ja kohtute

53 Vt selle kohtuotsuse punktid 40–41. Uue KRSi seadusega vabastati KRSi valitud liikmed ametist enne nende ametiaja lõppu ja muudeti nende valimise reegleid. Algne kord, mille kohaselt valisid neid liikmeid kohtunikud eri liiki ja eri tasandite kohtutest, asendati parlamendi lõpliku pädevusega valida 15 KRSi liiget. See, et Sejm pidi otsustama enamiku KRSi liikmeid, moonutas konstitutsioonilises mõttes tasakaalu konstitutsiooni artikli 187 lõikes 1 ette nähtud kolme võimuharu vahel.

54 Vt Poola kõrgeima kohtu 5. detsembri 2019. aasta otsus kohtuasjas III Po 7/18, eelkõige punktid 40–41, 46–48, 49, 50–51 ja 56.

55 BSA I-4110-1/20. Vt ingliskeelset versiooni siin:

http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1_20_English.pdf.

sõltumatust, ja niisiis ka selle tõhusust. Seda tehes tegutseb ta vastu Euroopa vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala huvidele ja väärtustele. Juhatus järeldas, et KRS on raskelt rikkunud ENCJ sihte ja eesmärgi, mis on ette nähtud tema põhikirja artiklites 3 ja 4, ega ole valmis neid raskeid rikkumisi heastama. Osutaksin, et KRSi liikmesus oli alates 17. septembrist 2018 ENCJs juba peatatud, sest ta ei täitnud enam ENCJ nõudmisi olla täitevvõimust ja seadusandjast sõltumatu viisil, millega tagatakse Poola kohtuvõimu sõltumatus.

125. Samuti lähtus ENCJ oma ettepanekus heita KRS välja järgmistele asjaoludele ja järgmiste organisatsioonide seisukohtadele: 1) Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) Demokraatlike Institutsioonide ja Inimõiguste Büroo (ODIHR), Euroopa Nõukogu (Greco, Euroopa Nõukogu komisjon „Demokraatia õiguse kaudu“ (edaspidi „Veneetsia komisjon“) ja parlamentaarne assamblee), liidu institutsioonid ning Euroopa kohtuvõimu ja advokaatide võrgustikud olid kriitilised Poola kohtuvõimu reformide ja KRSi funktsiooni suhtes; 2) oma 6. jaanuari 2020. aasta aruandes asus Euroopa Nõukogu parlamentaarse assamblee seirekomitee seisukohale, et „[KRSi] reformi tõttu on allutatud see institutsioon täitevvõimu kontrollile, mis on vastuolus sõltumatuse põhimõttega“; 3) Veneetsia komisjoni ja Euroopa Nõukogu inimõiguste ja õigusriigi peadirektoraadi 16. jaanuari 2020. aasta tungiv ühisarvamus,⁵⁶ milles muu hulgas soovitati „taastada kohtukogukonna võim küsimustes, mis puudutavad kohtunike ametisse nimetamist, edutamist ja ametist vabastamist“, mis viitab sellele, et KRS oli täitevvõimu kontrolli all; 4) Poola kõrgeima kohtu suurkoja resolutsioon, millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 123; 5) Euroopa Kohtu määrus kohtuasjas komisjon vs. Poola, C-791/19 R, EU:C:2020:277, millega nähti ette ajutised meetmed kohtuasjas, kus komisjon muu hulgas väidab, et uue distsiplinaarkolleeegiumi sõltumatus Poolas ei ole tagatud, sest selle kohtunikud valib KRS, samal ajal kui KRSi liikmeskohtunikud valib Poola parlamendi alamkoda; 6) komisjon algatas järjekordse rikkumismenetluse, saates Poolale märgukirja, mis käsitles uut, 20. detsembri 2019. aasta seadust kohtusüsteemi kohta, mis jõustus 14. veebruaril 2020;⁵⁷ 7) Euroopa Parlamendi LIBE komisjon avaldas 13. mail 2020 vaheraporti eelnõu, mis käsitles ELL artikli 7 kohast menetlust Poola suhtes. Poola 20. detsembri 2019. aasta seaduse mõju kohta KRSi sõltumatusele on selles raportis märgitud, et „23. [...] põhjustas asjaomane meede [KRSi] ulatusliku politiseerimise; [...] 26. kutsus komisjoni üles algatama [KRSi seaduse] suhtes rikkumismenetlust ning paluma [Euroopa Kohtult] [KRSi] tegevuse peatamist ajutiste meetmete abil“.⁵⁸

126. Eelmises punktis mainitud 16. jaanuari 2020. aasta tungivas ühisarvamus⁵⁹ on märgitud, et „Poola kohtukogukond kaotas võimu delegeerida [KRSi] esindajaid ja seega mõjuvõimu kohtunike töövõtmise ja edutamise üle. Enne 2017. aasta reformi olid 15 [KRSi] liiget (25st) kohtunikud, kelle olid valinud nende kolleegid. Alates 2017. aasta reformist valib need liikmed parlament. Koosmõjus sellega, et 2018. aasta algul asendati otseselt kõik eelmiste reeglite kohaselt ametisse nimetatud liikmed, põhjustas see meede [KRSi] ulatusliku politiseerumise“. Samuti „loodi 2017. aastal kõrgeimas kohtus kaks uut kolleeegiumi: distsiplinaarkolleeegium ning erakorralise kontrolli ja avalike suhete kolleeegium. [...] Need uued kolleeegiumid mehitati äsja ametisse nimetatud kohtunikega, kelle valis uus [KRS] ja kellele anti eripädevus – sealhulgas erakorralise kolleeegiumi pädevus tühistada erakorralise kontrolli raames alama astme kohtute või kõrgeima kohtu enda lõplikke otsuseid ning distsiplinaarkolleeegiumi pädevus distsiplineerida teisi kohtunikke. Sellega seati need kaks kolleeegiumi kõikidest teistest kõrgemale ja loodi *de facto* „kõrgeim kohus kõrgeimas kohtus“. KRSi kohta on tungivas ühisarvamus⁵⁹ järeldatud: „Veneetsia komisjoni arvates on vaja naasta [KRSi] koosseisu

⁵⁶ Vt samuti käesoleva ettepaneku järgmine punkt. Veneetsia komisjoni arvamusel on viidatud eespool 11. joonealuses märkuses.

⁵⁷ Muu hulgas selle põhjal, et selle seaduse kohaselt saab kohtuotsuste sisu pidada distsiplinaarrikkumiseks; see seadus ei luba Poola kohtutel täita nende kohustust kohaldada liidu õigust või taotleda eelotsuseid. See seadus takistab ka Poola kohtuid hindamast nende menetluses olevate juhtumite kontekstis teiste kohtunike pädevust lahendada kohtuasju. Pärast 19. novembri 2019. aasta kohtuotsust A.K. jt ja kõrgeima kohtu 5. detsembri 2019. aasta otsust kehtestas Poola õigusaktid, millega pidi allutatama riigisisese kohtuniku distsiplinaarrikkumistele, kui nad seavad kahtluse alla Poola justiitsreformide teatavate aspektide õiguspärasuse (vt eespool viidatud Leloup).

⁵⁸ ENCJ mainis ka enamikku Euroopa kohtunikke esindava Euroopa Kohtunike Ühingu kirja ning Poola kohtunike ühingu Iustitia, perekonnakohtu kohtunike ühingu Pro Familia, Poola halduskohtunike ühingu ja kohtunike koostööfoorumi alalise presiidiumi ühiskirja. Mõlemas kirjas toetati avalikult ettepanekut heita KRS ENCJst välja.

⁵⁹ Arvamus nr 977/2019, CDL-PI(2020)002. Vt eelkõige punktid 8 ja 31 jj.

küsimuse juurde, et kooskõlastada selle liikmeskohtunike ametisse nimetamise meetod Euroopa standardite ja heade tavadega. Selle tulemusel kaoks õigusliku kaose risk, ehkki Poola ametiasutused peavad lahendama küsimuse, mis puudutab vahepeal tehtud kohtunike ametisse nimetamise otsuste õiguspärasust.“

127. EIK praktikast nähtub selgelt, et kohtunikke ametisse nimetava organi koosseis on „sõltumatus“ nõude seisukohast oluline.⁶⁰

128. Strasbourgi kohtu praktikas on samuti kinnitatud, et õigusemõistmise sõltumatus ei puuduta mitte ainult kohtulike funktsioonide täitmist konkreetsetel juhtudel, vaid ka kohtute organisatsiooni (s.o struktuurset sõltumatust näiteks selles, kuidas nimetatakse ametisse kohtu liikmeid, ja nende ametiaega) ning küsimust, kas asjaomane kohus „paistab sõltumatu“, mis kujutab endast olulist aspekti selle usalduse säilitamisel, mida kohtud peavad demokraatlikus ühiskonnas sisendama. Selle sõltumatuse kuvandi kaitsmiseks on vaja ette näha piisavad tagatised.⁶¹

129. Neid kaalutlusi silmas pidades olen seisukohal (nagu ka õiguskirjandus⁶²), et Poolas tekkinud konkreetsete asjaolude tõttu on seal ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu alusel möödapääsmatult vaja ametisse nimetamise menetluste kohtulikku kontrolli kohtus, mille sõltumatus on väljaspool kahtlust, et säiliks kuvand nendes menetlustes ametisse nimetatud kohtunike sõltumatusest. Muu hulgas on põhjus kiiretes muudatustes Poola seadusandlikes aktides, mis reguleerivad KRSi valimise menetluste ja otsuste kohtulikku kontrolli (s.o iseäranis 26. aprilli 2019. aasta seadust), mille sätted näivad olevat vastuolus konstitutsioonikohtu praktikaga (see küsimus on siiski Poola kohtute pädevuses). Need muudatused annavad alust põhjendatud kahtlusteks, kas see ametisse nimetamise menetlus on praegu orienteeritud sisemiselt sõltumatute, mitte poliitiliselt mugavate kandidaatide valimisele kohtunike ametikohtadele nii tähtsates ja süsteemsetes institutsioonides nagu kõrgeima astme kohus. Samuti on samas õiguskirjanduses osutatud,⁶³ et nagu on ette nähtud enne 2015. aastat konstitutsioonikohtus välja kujunenud praktikas, peavad Poola konstitutsiooni kohaselt KRSi ametisse nimetamise menetlused ja otsused alluma kohtulikule kontrollile. Konkreetset Poola kontekstis oli KRSi otsuse kohtulik kontroll oluline tagatis ametisse nimetamise menetluste objektiivsuse ja erapooletuse ning avalikule ametikohale pääsemise konstitutsioonilise võrdõiguslikkuse suhtes.

130. Seda järeldust toetavad rahvusvahelised pehme õiguse instrumendid, mis käsitlevad liikmesriikide kohtusüsteemi nõukodasid. Euroopa kohtunike konsultatiivnõukogu (CCJE) võttis vastu arvamuse,⁶⁴ milles on toonitatud, et „[k]ohtute nõukogu otsustes, mis puudutavad kohtusüsteemi juhtimist ja haldamist, aga ka otsustes, mis puudutavad kohtunike *ametissenimetamist*, kohtute vahel liikumist, edutamist, distsipliiniküsimusi ja ametist vabastamist [...], tuleb selgitada otsuse tegemise aluseid, need otsused peavad olema siduvad ja nende üle peab saama teostada kohtulikku järelevalvet. Kohtute nõukogu sõltumatus ei tähenda ju, et ta asuks väljaspool seadust ja kohtulikku kontrolli“ (kohtujuristi kursiiv).

60 Vt EIK otsused Oleksandr Volkov vs. Ukraina (avaldus nr 21722/11), punktid 109–117 ja 130; Özpinar vs. Türgi (avaldus nr 20999/04), punktid 78 ja 79.

61 Vt EIK otsused Findlay vs. Ühendkuningriik (avaldus nr 22107/93), punkt 73; Sramek vs. Austria (avaldus nr 8790/79), punkt 42; Campbell ja Fell vs. Ühendkuningriik (avaldused nr 7819/77 ja 7878/77), punkt 78; Cooper vs. Ühendkuningriik (avaldus nr 48843/99), punkt 104; Sacilor Lormines vs. Prantsusmaa (avaldus nr 65411/01), punkt 63, ja Clarke vs. Ühendkuningriik (avaldus nr 23695/02).

62 Eespool viidatud Krajewski ja Ziółkowski, lk 1128.

63 Eespool viidatud Krajewski ja Ziółkowski, lk 1128, kus on viidatud konstitutsioonikohtu otsusele kohtuasjas SK 57/06.

64 [CCJE] arvamus nr 10 (2007) Kõrgemast kohtute nõukojast ühiskonna teenistuses (Euroopa Nõukogu ministrite komiteele), 23. november 2007, Strasbourg.

131. Nagu Euroopa Kohus on oma otsuses Simpson ja HG hiljuti märkinud,⁶⁵ „on [EIK-I] juba olnud juhust märkida, et õigus sellele, et õigust mõistaks „seaduse alusel moodustatud“ kohus EIÖK artikli 6 lõike 1 tähenduses, hõlmab juba oma olemusest tulenevalt ka kohtunike ametisse nimetamise menetlust (EIK 12. märtsi 2019. aasta otsus *Ástráðsson vs. Island*, CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, ei ole lõplik, punkt 98)“.⁶⁶

132. Seega „ilmneb [kohtupraktikast], et kohtusüsteemis kohtunike ametisse nimetamisel esinev nõuetele mittevastavus toob kaasa harta artikli 47 teise lõigu esimese lause rikkumise eelkõige juhul, kui see nõuetele mittevastavus on niisugust laadi ja niisuguse raskusastmega, mis *tekitab tegeliku riski, et muud võimuharud, iseäranis täitevvõim, võivad rakendada kaalutlusõigust selle piire põhjendamatult ületades, ohustades niimoodi ametisse nimetamise menetluse tulemuse terviklikkust ja tekitades õigussubjektides põhjendatud kahtluse asjasse puutuvate kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse suhtes, mis juhtub, kui kõne all on normid, mis moodustavad lahutamatu osa kohtusüsteemi ülesehitusest ja toimimisest*“ (kohtujuristi kursiiv).⁶⁷

133. Kõikidest nendest kaalutlustest tulenevalt saab eelotsusetaotluse esitanud kohus säilitada oma pädevuse lahendada vaidlused põhikohtuasjades.

134. Olen (nagu Poola ombudsmangi) siiski seisukohal, et selle riigisisese kohtu pädevust, mille poole seda liiki juhtudel nagu põhikohtuasjades tavaliselt pöördutakse, s.o Sąd Najwyższy (Poola kõrgeim kohus) distsiplinaarkolleegiumi pädevust ei ole võimalik aktsepteerida, kuna igal juhul tekitavad selle kolleegiumi kohtunike ametisse nimetamise tingimused ja asjaolud kahtlusi selle kolleegiumi sõltumatuses ning on juba otsustatud, et see kolleegium ei kujuta endast liidu õiguse tähenduses sõltumatut kohust.⁶⁸ Ka sama kohtu teised kolleegiumid, kuhu määrati kohtunikud, kes olid ametisse nimetatud põhikohtuasjades vaidluse all olevat liiki KRSi resolutsioonide alusel, ei kujuta endast käesoleval juhul asjakohaseid foorumeid põhimõtte *nemo iudex in causa sua* (keegi ei või olla kohtunik oma kohtuasjas) tõttu.

135. Järelikult on eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud kaebus ainus kohtumenetlus, mis võimaldab põhikohtuasja kaebajatele kui kohtuniku ametikohale kandideerijatele objektiivset kontrolli kõrgeima kohtu kohtunike ametisse nimetamise menetluse suhtes, kusjuures see kohus on ELTL artikli 267 kolmanda lõigu tähenduses viimase astme kohus, mille suhtes kehtivad ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust tulenevad tagatised.

136. Kuna vastus kolmandale eelotsuse küsimusele on niisugune, et eelotsusetaotluse esitanud kohus võib eirata 26. aprilli 2019. aasta seaduse tagajärgi ja tunnistada end pädevaks lahendama vaidlusi põhikohtuasjades nende õigusaktide raames, mis olid kohaldatavad enne selle seaduse vastuvõtmist, on nüüd vaja võtta käsitluse alla esimesed kaks eelotsuse küsimust. Need keskenduvad liidu õigusega selliste riigisisese õiguses ette nähtud kaebuste suhtes, nagu on menetluses põhikohtuasjades, lõpuks kehtestatavatele võimalikele tingimustele tõhususe põhimõtte (esimene küsimus) ja võrdse kohtlemise põhimõtte (teine küsimus) näol.

65 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus *Review Simpson ja HG vs. nõukogu ja komisjon* (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punkt 74).

66 Märgin, et 1. detsembril 2020 jäeti vaheotsus jösse ning EIK suurkoda otsustas ühehäälselt, et rikutud on EIÖK artikli 6 lõiget 1, kuna Islandi apellatsioonikohtusse kohtuniku ametisse nimetamisel on raskelt rikutud õigusnorme (kohtuasi nr 26374/18).

67 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus *Review Simpson ja HG vs. nõukogu ja komisjon* (C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punkt 75).

68 Vt käesoleva ettepaneku punktid 121 jj. Vt samuti kohtuotsus *A.K. jt ning kohtumäärus komisjon vs. Poola*, C-791/19 R (EU:C:2020:277).

2. Esimene eelotsuse küsimus

137. Seda küsimust tuleb käsitada nii, et sellega soovitakse kindlaks teha, kas ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga on – Poola üldises normatiivses ja faktilises kontekstis – vastuolus meede, milles ilmnevad puudused tõhususes, nagu see, mis oli algul kohaldatav põhikohtuasjas vaidluse all olevate juhtumite suhtes.⁶⁹

a) Menetlusosaliste argumentide lühikokkuvõte

138. Sisuliselt märgib KRS, et vaidlusalused riigisisese õiguse sätted, mida on muudetud 26. aprilli 2019. aasta seadusega, kuuluvad liikmesriikide menetlusautonoomia alla, tingimusel, et on tagatud tõhus kohtulik kontroll, nagu see on ette nähtud KRSi seaduse artikli 44 lõikega 4. See, et see osa KRSi resolutsioonist, milles on tehtud ametisse nimetamise ettepanek, muutub lõplikuks, on põhjendatud nõudega täita ametikohad kõrgeimas kohtus viivitusega. See, kuidas valitakse 15 KRSi liiget, on liikmesriigi ainupädevuses ega allu Euroopa Kohtu kontrollile.

139. Riigiprokurör märgib sisuliselt esiteks, et vaidlusaluste KRSi resolutsioonide täitmise peatamine eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt oli õigusvastane. Teiseks ei tulene liidu õigusest ühtegi ühist siduvat standardit seoses: 1) kohtunike ametisse nimetamisega ja sellega, milliseks kujuneb selles kontekstis teiste riigiasutuste funktsioon; või 2) võimalusega esitada kaebus selles valdkonnas tehtud otsuse peale, milleks paljudes liikmesriikides pealegi menetlus üldse puudub.

140. Poola valitsus väidab sisuliselt, et eelotsuse küsimustes viidatud liidu õiguse sätted ei kujuta endast kohtunike ametisse nimetamise menetlusi käsitlevate riigisisese õiguse sätete kontrolli mõõdupuud, et mitte rikkuda liikmesriikide konstitutsiooniliste tavade austamise põhimõtet. KRS on konstitutsiooniline riigiorgan, mis on sõltumatu seadusandlikust, täite- ja kohtuvõimust ja mille funktsioon seisneb nende kolme võimuharu omavaheliste suhete harmoneerimises, samal ajal tagades kohtute sõltumatuse. KRSi resolutsioonide kohtulik kontroll, mis ei piirduks mitte ainult menetlusnormide järgimise küsimusega, vaid oleks ka seotud resolutsioonide ja tehtud valiku sisuliste aspektidega, riivaks KRSile antud ainupädevust ja taotletavat konstitutsioonilist tasakaalu.

141. Poola ombudsman märgib sisuliselt, et kohtunike ametisse nimetamise viis kujutab endast üht aspekti, mida võib hinnata veendumaks, et kohtunike sõltumatus on tagatud, ning kuna KRSil on kõrgeima kohtu kohtunike ametisse nimetamise menetluses oluline funktsioon, peab selle organi menetluse ja tema resolutsioonide peale kaebuste esitamise võimaluse suhtes kehtima ka ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik.

142. A.B., C.D., E.F. ja I.J. väidavad, et KRSi seaduse artikli 44 lõigetes 1b ja 4 on ette nähtud kõigest näilik kontroll ja puhtvormiline võimalus kasutada õiguskaitsevahendit, mistõttu on rikutud vaidlusaluste õiguste tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet vastuolus ELL artikliga 2, artikli 4 lõike 3 punktiga 3, artikli 6 lõikega 1 ja artikli 19 lõikega 1 koostoimes harta artikliga 47.

143. Komisjon märgib, et ELL artikli 19 lõikes 1 ei ole sätestatud üldist nõuet, mille kohaselt peavad kohtunike ametisse nimetamise otsused olema kohtulikult kontrollitavad, või et selline nõue peaks olema kohaldatav arvamustele, mis pakutakse välja seoses kohtunike valimisega, ega ka nõutud, et niisugusel kontrollil peaks olema peatav toime. ELL artikli 19 lõike 1 rikkumist esineks vaid eriasjaoludel, st kui kohtu kohtunike ametisse nimetamist käsitlevate õigusnormide muutmine samal ajal teiste selle kohtu suhtes kohaldatavate õigusnormide muutmisega kujutab endast struktuurset moonutust, mis võib häirida selle kohtu sõltumatuse kuvandit õigussubjektide silmis. Komisjon on seisukohal, et selliseid asjaolusid ei ole käesoleval juhul tekkinud.

⁶⁹ Vt KRSi seaduse artikli 44 lõiked 1a, 1b ja 4.

b) Hinnang

144. Viitan siinkohal eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitustele ja analüüsile, mida sisaldavad eespool punktid 8–10.

145. Samuti on eespool kolmanda eelotsuse küsimuse kohta märgitud kaalutlused *mutatis mutandis* kohaldatavad ka esimese küsimuse kontekstis, et teha kindlaks, et ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga on – Poola üldises õiguslikus ja faktilises kontekstis – vastuolus kohtulik õiguskaitsevahend, mille tõhususes esineb puudusi, nagu see, mis oli algul kohaldatav põhikohtuasjas (KRSi seaduse artikli 44 lõiked 1a, 1b ja 4).

146. Olen (nagu ka eelotsusetaotluse esitanud kohus) seisukohal, et õiguskaitsevahend, mida saavad kasutada need menetluses osalejad, kelle ametisse nimetamiseks ettepanekut ei tehtud, on täiesti ebatõhus, sest see ei muuda niisuguse kandidaadi õiguslikku olukorda, kes esitab kaebuse menetluses, mis lõpeb tühistatud KRSi resolutsiooniga. Samuti ei võimalda see uuesti hinnata kõnealuse isiku taotlust vabale ametikohale kõrgeimas kohtus, kui see taotlus on esitatud seoses konkreetse kohtuliku ametikoha konkursi kuulutusega.

147. Selleks et kaebuste esitamise süsteem oleks tõhus, on minu arvates vaja, et: 1) kui ükski kõrgeimasse kohtusse kohtunikuks kandideeriv edutu kandidaat esitab kaebuse, peatub kogu ametisse nimetamise menetlus seni, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus on selle kaebuse läbi vaadanud; 2) kui kaebus, mis on esitatud KRSi resolutsiooni peale, mis puudutab otsust mitte esitada kõrgeimasse kohtusse ametisse nimetamise ettepanekut, rahuldatakse, tekib liikmesriigi pädeval asutusel (KRS) kohustus kõrgeima kohtu kohtuniku ametisse nimetamist puudutav individuaalne juhtum uuesti läbi vaadata; 3) nimetatud resolutsioon jõustub siis, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus on selle peale esitatud kaebused rahuldamata jättnud, ning et alles siis saab esitada selle resolutsiooni vabariigi presidendile ning ettepanekus nimetatud kandidaadi kõrgeima kohtu kohtuniku ametikohale nimetada.

148. Sellepärast olen seisukohal, et kõrgeimasse kohtusse ametisse nimetamise üksikjuhtumeid käsitlevate KRSi resolutsioonide suhtes kasutatava õiguskaitsevahendi tõhusus on selgelt kaheldav ning seda seega ka juhtudel, mis puudutavad liidu õigusnormidega tagatud õigusi, sest käesolevas asjas on küsimus kohtuniku ametikohas liikmesriigi kõrgeima astme kohtus. Seda enam, et niisugustel juhtudel resolutsioonide peale esitatavate kaebuste süsteem erineb sellest, mida on võimalik kasutada seoses valikumenetlustega, mis puudutavad vabu ametikohti muudes kohtutes peale kõrgeima kohtu (mis on silmatorkaval kombel jäänud muutmata ja milles ei ole ette nähtud hiljuti sisse seatud piiravaid „uuendusi“), mida ei saa põhjendada pelgalt selle kohtu kriteeriumiga, kus vaba ametikohta täidetakse.

149. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et sellega on sama hästi kui loodud kaks kohtunikukandidaatide kategooriat, diferentseeritud võimalus pöörduda pädevasse kohtusse, mis võib rikkuda võrdsete kohtusse pöördumise võimaluste põhimõtet.

150. Toonitaksin iseäranis seda, et ei ole esitatud veenvaid argumente, mis põhjendaksid seda erinevust õiguskaitsevahendi tõhususes ja kõrgeimasse kohtusse ametisse nimetamise menetluse „erikohtlemist“.

151. Kui eelnevat silmas pidada, on eelotsusetaotluse esitanud kohtul õigus, kui ta leiab, et need riigisisised õigusnormid ei ole liidu õigusega kooskõlas.

152. Nimelt tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et liikmesriigid on muu hulgas ELL artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte tõttu kohustatud tagama oma territooriumil liidu õiguse kohaldamise ja järgimise. Selleks – ja nagu sätestab ka ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik – näevad liikmesriigid isikute õiguse tulemusliku õiguskaitse järgimise tagamiseks ette vajaliku kaebeõiguse liidu õigusega hõlmatud valdkondades. Nii on liikmesriikidel kohustus näha ette õiguskaitsevahendite ja menetluste süsteem, mis tagab tõhusa kohtuliku kontrolli nendes

valdkondades.⁷⁰ See kaitse kujutab endast ELL artiklis 2 sätestatud õigusriigi põhimõtte olulist tunnust.

153. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus peab vaidlusalused KRSi resolutsioonid läbi vaatama kooskõlas riigisisese õiguse sätetega, mis olid kohaldatavad enne 26. aprilli 2019. aasta seadusega tehtud muudatust, peab see kohtulik kontroll olema tõhus ega tohi põhjustada õigussubjektide silmis põhjendatud kahtlusi sel alusel ametisse nimetatud kohtunike ametisse nimetamise menetluse õiguspärasuses.

154. See tähendab, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul peab olema võimalus kohtuliku kontrolliga edasi minna – *vähemalt* niivõrd, kui on märkinud Euroopa Kohus oma otsuses A.K. jt (punkt 145), s.o nii, et on võimalik hinnata, kas ei ole esinenud pädevuse ületamist või võimu väärkasutamist, õigusnormide rikkumist või ilmselget hindamisviga.⁷¹

155. Samuti eeldab tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte, et kohtu lõplik otsus kui eespool kirjeldatud kontrolli tulemus on tõhus ja see tõhusus peab olema tagatud, et see otsus ei oleks pelgalt näilik.⁷²

156. Nii märkis Euroopa Kohus oma otsuses FMS,⁷³ et „liidu õiguse esimuse põhimõte ja harta artikliga 47 tagatud õigus tõhusale kohtulikule kaitsele [kohustavad] eelotsusetaotlused esitanud kohut tunnistama ennast pädevaks [vaidlusaluseid] kaebusi lahendama, kui ükski teine kohus ei ole riigisisese õiguse kohaselt pädev neid lahendama“.

157. See tähendab, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab jätma kohaldamata liikmesriigi õiguse sätteid, mis takistavad ELL artikli 19 lõike 1 eesmärkide täitumist. Käesoleva asja kontekstis tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul seega jätta kohaldamata 1) sätteid, millega kaasnevalt täiesti välistuks võimalus kontrollida kohtunikukandidaatide hindamisel tehtud vigu, võttes arvesse kriteeriume, mis on neile seatud; ja 2) ametisse nimetatud kandidaate käsitlevate KRSi resolutsioonide osaline lõplikkus. Muidu oleks sellise resolutsiooni kohtulik kontroll ametisse nimetatud kandidaadi suhtes näilik.

158. Seega tähendaksid sellised riigisiselised õigusnormid nagu põhikohtuasjas ametisse nimetatud kandidaadi suhtes igasuguse kontrolli puudumist, mis sillutab teed teiste võimuharude meelevaldsele tegevusele ja võib tekitada õigussubjektide silmis põhjendatud kahtlusi, rikkudes ELL artikli 19 lõiget 1.

3. Teine eelotsuse küsimus

159. Kuna vastus esimesele küsimusele on jaatav (st ma leian, et kõrgeima kohtu kohtunike ametisse nimetamist käsitlevate KRSi otsuste peale individuaalsetel juhtudel kaebemenetluse süsteem ei taga õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja kohtulikule kaitsele ega sealhulgas selle kaitse piisavat ulatust), leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus oma teises küsimuses, et on põhjendatud kindlaks teha, milline tähtsus on kirjeldatud puudustel vaidlusaluste KRSi resolutsioonide peale kaebemenetluse süsteemis, mis on riigisiseses õiguses ette nähtud, (ja nende puuduste aspektidel, millele on käesolevas menetluses osutatud) selles mõttes, et kas ka nende tagajärjel tekib *võrdsetel alustel avalikku teenistusse pääsemise õiguse* rikkumine, millel ei ole üldist huvi pakkuvaid eesmärke.

70 Vt 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

71 Euroopa Kohus viitab siin selles mõttes EIK 18. oktoobri 2018. aasta otsusele Thiam vs. Prantsusmaa, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, punktid 25 ja 81.

72 Vt 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 57).

73 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 299).

160. A.B., C.D., E.F. ja I.J. märgivad sisuliselt, et nende ilmajätmisega tõhusast kohtulikust kaitsest seoses nende konstitutsioonilise õigusega pääseda avalikku teenistusse vastavalt samadele reeglitele nagu need, mis olid kohaldatavad isikutele, kelle kandidatuuri KRS välja pakkus, rikutakse samuti mitmesuguseid liidu õiguse põhimõtteid, nagu õigusriigi põhimõte, võrdse kohtlemise põhimõte, võrdsetel alustel avalikku teenistusse pääsemise põhimõte, aga ka institutsioonilise tasakaalu põhimõte. Samuti ei tulene sellest, kuidas KRSi koosseis tekib, mitte ühtegi garantiid seoses tema sõltumatusega seadusandlikust ja täitevvõimust.

161. Piisab siiski märkimisest, et *liidu õiguse alusel* võrdse kohtlemise põhimõtte, sealhulgas harta artiklite 20 ja 21 võimalik kohaldamine, kui esineb erinev kohtlemine, nagu see, mida väidetakse põhikohtuasjas (ja mis väidetavalt esineb kõrgeima kohtu kohtunikukandidaatide jaoks võimaliku tegevuse ja teistele kohtulikele ametikohtadele kandideerijate jaoks võimaliku tegevuse vahel), ei ole kaugeltki ilmne, *eriti kui puudub erinev kohtlemine tööle pääsemise valdkonnas, mis põhineks ühel direktiiviga 2000/78 ette nähtud konkreetsetest alustest*.

162. Olgu sellega, kuidas on, kuid ma ei pea vajalikuks teisele eelotsuse küsimusele vastata, sest eelotsusetaotluse esitanud kohus saab esimesele ja kolmandale küsimusele antavatest vastustest piisavalt suuniseid põhikohtuasjade lahendamiseks.

V. Ettepanek

163. Eespool esitatud põhjendustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Naczelnny Sąd Administracyjny (Poola kõrgeim halduskohus) eelotsuse küsimustele nii:

1. ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku koostoimes ELTL artikliga 267 tuleb tõlgendada järgmiselt:

1. Võttes arvesse Poolas esinevate muude asjaolude konteksti ja kogumit (muu hulgas seda, et: a) Poola seadusandja muutis riigisisest õigusraamistikku selleks, et Euroopa Kohtu menetluses olevate rikkumismenetluste ja eelotsusetaotluste ese ära langeks; b) kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus oli vaidlusaluste KRSi resolutsioonide täitmise peatanud, nimetas vabariigi president siiski ametisse kaheksa uut kõrgeima kohtu kohtunikku, kelle ametisse nimetamiseks oli KRS käesolevas asjas vaidluse all olevates resolutsioonides ettepaneku teinud; ja c) Poola seadusandja eiras 26. aprilli 2019. aasta seadust vastu võttes konstitutsioonikohtu suuniseid, millest nähtub selgelt, et KRSi resolutsioonid, nagu põhikohtuasjas, peaksid olema kohtulikult kontrollitavad), tuleb ELTL artiklit 267 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune riigisisene õigusakt nagu 26. aprilli 2019. aasta seadus, niivõrd kui sellega on nähtud ette, et niisugused menetlused nagu põhikohtuasjas tuleb seadusest tulenevalt lõpetada ning samal ajal on välistatud nende kaebuste läbivaatamise üleviimine või nende kaebuste uuesti esitamine teise riigisisesse kohtusse.

– kontekstis, kus nendes asjades algul pädev liikmesriigi kohus on taotlenud Euroopa Kohtult eelotsust pärast seda, kui oli algatatud KRSi resolutsioonide läbivaatamise menetlus, riivab eespool toodu nimelt õigust pöörduda kohtusse ka niivõrd, kui (algul) asja menetlema ja lahendama pädeva kohtu konkreetsetes menetluses jääb see kohus seetõttu ilma võimalusest edukalt taotleda eelotsust Euroopa Kohtult ja õigusest oodata Euroopa Kohtu eelotsust, mistõttu on riivatud liidu lojaalse koostöö põhimõte.

Sellise kohtuliku õiguskaitsevahendi (kasutamise õiguse) kaotamine, mida oli kuni selle ajani võimalik kasutada niisugustes kohtuasjades nagu põhikohtuasi, ja iseäranis selle kaotamine menetluspoolte suhtes, kes – paljuski nagu põhikohtuasja kaebajad – on juba sellise kaebuse esitanud, kujutab endast (kui pidada silmas selle kaotamise põhjustanud muude asjaolude konteksti ja kogumit, millele on viidanud eelotsusetaotluse esitanud kohus) meedet, mis oma

laadilt soodustab – õieti lausa tugevdab – asjaomasesse kohtusse tegelikult ametisse nimetatud kohtunike, aga ka kohtu enda sõltumatuse ja erapooletuse kuvandi puudumist. Selline sõltumatuse ja erapooletuse kuvandi puudumine rikub ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus saab kohaldada ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku vahetult, et jätta kohaldamata 26. aprilli 2019. aasta seadus ja tunnistada end pädevaks lahendama põhikohtuasjad vastavalt õigusaktidele, mis olid kohaldatavad enne selle seaduse vastuvõtmist.

2. ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku tuleb tõlgendada nii:

Kaalutlused eespool resolutsiooni punktis 1 on *mutatis mutandis* kohaldatavad ka esimese eelotsuse küsimuse suhtes, et tuvastada, et ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga on vastuolus – kui pidada silmas Poolas esinevate muude asjaolude konteksti ja kogumit – kohtulik õiguskaitsevahend, mille tõhususes on puudusi, nagu põhikohtuasjas algul kohaldunud õiguskaitsevahend (KRSi seaduse artikli 44 lõiked 1a, 1b ja 4).

Muude Poolas esinevate asjaolude kontekstis ja kogumis, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on neid kirjeldanud, tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul jätta kohaldamata riigisisesed õigusnormid, mis takistavad ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu eesmärkide täitumist. Käesoleva kohtuasja kontekstis tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul seega jätta kohaldamata 1) sätted, millest tulenevalt välistatakse täiesti võimalus kontrollida kohtunikukandidaatide hindamisel tehtud vigu, võttes arvesse kriteeriume, mis on neile seatud; ja 2) KRSi resolutsioonide osaline lõplikkus ametisse nimetatud kandidaatide suhtes. Muidu oleks sellise resolutsiooni kohtulik kontroll ametisse nimetatud kandidaadi suhtes näilik.