EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2017 07 26
C(2017) 5320 final

KOMISIJOS REKOMENDACIJA

2017 07 26

dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje

kuria papildomos Komisijos rekomendacijos (ES) 2016/1374 ir (ES) 2017/146

KOMISIJOS REKOMENDACIJA

2017 07 26

dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje

kuria papildomos Komisijos rekomendacijos (ES) 2016/1374 ir (ES) 2017/146

EUROPOS KOMISIJA,

atsižvelgdama į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 292 straipsnį,

kadangi:

(1) 2016 m. liepos 27 d. Komisija priėmė Rekomendaciją dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje[1], kurioje reiškiamas susirūpinimas dėl Konstitucinio Teismo padėties ir pateikiamos rekomendacijos, kaip šias problemas reikėtų spręsti. 2016 m. gruodžio 21 d. Komisija priėmė papildomą rekomendaciją dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje[2];

(2) Komisijos rekomendacijos buvo priimtos pagal teisinės valstybės priemonių sistemą[3]. Komunikate dėl priemonių teisinei valstybei stiprinti nustatyta, kaip Komisija reaguos, jei bus aiškių ženklų, kad Sąjungos valstybėje narėje kyla grėsmė teisinei valstybei, ir paaiškinami teisinės valstybės principai. Tokia teisinės valstybės stiprinimo priemonių sistema Komisijai sudaro galimybę užmegzti dialogą su valstybe nare, kad neiškiltų sisteminė grėsmė teisinės valstybės principams, kuri galėtų sukelti „aiškų šiurkštaus pažeidimo pavojų“, dėl kurio prireiktų taikyti ES sutarties 7 straipsnyje numatytą procedūrą. Kai yra aiškių požymių, kad teisinės valstybės principams kurioje nors valstybėje narėje iškilo sisteminė grėsmė, Komisija, remdamasi teisinės valstybės stiprinimo priemonėmis, gali su ta valstybe nare pradėti dialogą;

(3) Europos Sąjunga grindžiama bendromis vertybėmis, įtvirtintomis Europos Sąjungos sutarties (toliau – ES sutartis) 2 straipsnyje, tarp jų – teisinės valstybės principų laikymusi. Komisija ne tik užtikrina, kad būtų laikomasi ES teisės, bet kartu su Europos Parlamentu, valstybėmis narėmis ir Taryba ji yra atsakinga už Sąjungos bendrų vertybių puoselėjimą;

(4) Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje, taip pat Europos Tarybos parengtuose dokumentuose, grindžiamuose Europos demokratijos per teisę komisijos (Venecijos komisijos) praktine patirtimi, pateikiamas nebaigtinis šių principų sąrašas ir taip apibrėžiama pagrindinė teisinės

---

[1] 2016 m. liepos 27 d. Komisijos rekomendacija (ES) 2016/1374 dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje (OL L 217, 2016 8 12, p. 53–68).

[2] 2016 m. gruodžio 21 d. Komisijos rekomendacija (ES) 2017/146 dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje, kuria papildoma Rekomendacija (ES) 2017/146 (OL L 22, 2017 1 27, p. 65–81).

[3] Komunikatas „Naujos ES priemonės teisinei valstybei stiprinti“, COM(2014) 158 *final*.

valstybės, kaip bendros Sąjungos vertybės pagal ES sutarties 2 straipsnį, reikšmė. Prie šių principų priskiriami teisėtumas, kuris reiškia skaidrų, atskaitingą, demokratinį ir pliuralistinį teisės aktų priėmimo procesą; teisinis tikrumas; vykdomosios valdžios galių savavališkumo draudimas; nepriklausomas ir nešališkas teismų darbas; veiksminga teisminė peržiūra, įskaitant pagarbą pagrindinėms teisėms, ir lygybė prieš įstatymą[4]. Valstybės institucijos ne tik turi laikytis šių principų ir vertybių, bet taip pat turi lojalaus bendradarbiavimo pareigą;

(5) 2016 m. liepos 27 d. Rekomendacijoje Komisija paaiškino aplinkybes, kuriomis 2016 m. sausio 13 d. rėmėsi nagrinėdama padėtį pagal teisinės valstybės stiprinimo priemones ir kuriomis 2016 m. birželio 1 d. priėmė nuomonę dėl teisinės valstybės principų Lenkijoje. Rekomendacijoje taip pat paaiškinta, kad Komisija ir Lenkijos Vyriausybė bendravo, tačiau nesugebėjo išspręsti Komisijai susirūpinimą keliančių klausimų;

(6) savo rekomendacijoje Komisija nurodė, kad Lenkijoje teisinei valstybei kyla sisteminė grėsmė, ir Lenkijos valdžios institucijoms rekomendavo kuo skubiau imtis atitinkamų veiksmų šiai grėsmei šalinti;

(7) 2016 m. gruodžio 21 d. Rekomendacijoje Komisija atsižvelgė į pastaruosius įvykius Lenkijoje, įvykusius nuo 2016 m. liepos 27 d. Komisijos rekomendacijos. Komisija nurodė, kad nors kai kurie paskutinėje jos rekomendacijoje iškelti klausimai buvo sprendžiami, svarbios problemos lieka neišspręstos ir per tą laiką iškilo naujų susirūpinimą keliančių klausimų. Komisija taip pat nurodė, kad procedūra, pagal kurią buvo paskirta naujoji Teismo pirmininkė, kelia didelį susirūpinimą teisinės valstybės principo požiūriu. Komisija padarė išvadą, kad sisteminė grėsmė teisinės valstybės principui Lenkijoje išlieka. Komisija paragino Lenkijos Vyriausybę kuo skubiau, per du mėnesius, išspręsti nustatytas problemas ir pranešti Komisijai apie veiksmus, kurių buvo imtasi šiuo tikslu. Komisija pažymėjo, kad ji ir toliau yra pasirengusi vesti konstruktyvų dialogą su Lenkijos valdžios institucijomis remdamasi šia rekomendacija;

(8) 2017 m. vasario 20 d., dar nepraėjus nurodytam dviejų mėnesių laikotarpiui, Lenkijos Vyriausybė pateikė atsakymą į Komisijos papildomą rekomendaciją. Atsakyme nesutinkama su visais rekomendacijoje iškeltais klausimais ir nepranešama apie jokius naujus veiksmus, kuriais būtų sprendžiami Komisijos nustatyti susirūpinimą keliantys klausimai. Atsakyme pabrėžiama, kad 2016 m. gruodžio 21 d. paskyrus naują Teismo pirmininkę, taip pat įsigaliojus Įstatymo dėl Konstitucinio Teismo veiklos organizavimo ir bylų nagrinėjimo, Įstatymo dėl Konstitucinio Teismo teisėjų statuso ir Įstatymo, kuriuo įgyvendinamas Įstatymas dėl Konstitucinio Teismo veiklos organizavimo ir bylų nagrinėjimo ir Įstatymas dėl teisėjų statuso, nuostatoms buvo sukurtos tinkamos sąlygos Teismui veikti po sąstingio laikotarpio, kurį lėmė opozicijai priklausančių politikų politiniai ginčai, kuriuose taip pat dalyvavo buvęs Teismo pirmininkas;

(9) 2016 m. gruodžio 21 d. Mariuszas Muszyńskis, kurį 8-osios kadencijos Seimas paskyrė be tinkamo teisinio pagrindo ir kuriam tuo metu laikinai ėjusi pareigas Teismo pirmininkė 2016 m. gruodžio 20 d. leido pradėti eiti teisėjo pareigas Konstituciniame Teisme, buvo paskirtas pavaduoti naująją Konstitucinio Teismo pirmininkę, kai ji nedalyvauja;

[4] Žr. COM(2014) 158 *final*, I priedo 2 skirsnį.

(10) naujai paskirtoji Teismo pirmininkė 2017 m. sausio 10 d. įpareigojo Konstitucinio Teismo pirmininko pavaduotoją pasinaudoti sukauptomis atostogomis. 2017 m. kovo 24 d. Teismo pirmininkė pratęsė Teismo pirmininko pavaduotojo atostogas iki birželio mėn. pabaigos, nepaisydama pirmininko pavaduotojo prašymo leisti grįžti ir dirbti Teismo teisėju nuo 2017 m. balandžio 1 d.;

(11) 2017 m. sausio 12 d. teisingumo ministras pradėjo procesą Konstituciniame Teisme, siekdamas įvertinti 2010 m. vykusių trijų Teismo teisėjų rinkimų konstitucingumą. Po šio proceso šiems trims teisėjams nebeskiriamos bylos;

(12) 2017 m. sausio 16 d. Venecijos komisijos pirmininkas paskelbė pareiškimą, kuriame išreiškė susirūpinimą dėl prastėjančios padėties Teisme;

(13) 2017 m. sausio 20 d. Vyriausybė paskelbė apie visapusišką teisminių institucijų reformą. Teisingumo ministras pristatė Įstatymo dėl Nacionalinės teisėjų tarybos projektą;

(14) 2017 m. sausio 25 d. teisingumo ministras pristatė Įstatymo dėl Nacionalinės teisminių institucijų ir prokuratūros mokyklos projektą;

(15) 2017 m. vasario 10 d. Varšuvos apeliacinis teismas perdavė Aukščiausiajam Teismui teisės klausimą, kuris susijęs su teisėjos Julios Przyłębskos paskyrimo į Konstitucinio Teismo pirmininko pareigas teisėtumo įvertinimu. Aukščiausiasis Teismas dar nepriėmė sprendimo;

(16) 2017 m. vasario 24 d. Seimas paskyrė naują teisėją, kuris pakeitė atsistatydinusį iš pareigų Konstitucinio Teismo teisėją, ketinusį tapti Lenkijos Aukščiausiojo Teismo teisėju;

(17) 2017 m. kovo 1 d. penkiasdešimties Seimo narių grupė paprašė Konstitucinio Teismo nustatyti, kad Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo nuostatos, kuriomis remiantis buvo išrinkta Aukščiausiojo Teismo pirmoji pirmininkė, prieštarauja Konstitucijai;

(18) 2017 m. kovo 13 d. Nacionalinė teisėjų taryba atsiėmė keturis Konstituciniam Teismui pateiktus pasiūlymus, nes po Teismo pirmininkės sprendimo buvo padaryti atitinkami bylas nagrinėjančių kolegijų sudėties pakeitimai;

(19) 2017 m. balandžio 12 d. penkiasdešimties Seimo narių grupė pateikė Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo, projektą;

(20) 2017 m. gegužės 11 d. Seimas priėmė Įstatymą, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisminių institucijų ir prokuratūros mokyklos, Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir tam tikri kiti įstatymai (toliau – Įstatymas dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos). Įstatymas buvo paskelbtas 2017 m. birželio 13 d.;

(21) 2017 m. gegužės 16 d. Komisija informavo Bendrųjų reikalų tarybą apie teisinės valstybės padėtį Lenkijoje. Susirinkusieji iš esmės sutarė, kad teisinė valstybė yra bendras ES institucijų ir valstybių narių interesas ir bendra atsakomybė. Didžioji dauguma valstybių narių palaikė Komisijos vaidmenį ir pastangas spręsti šį klausimą. Valstybės narės paragino Lenkijos vyriausybę atnaujinti dialogą su Komisija ir stengtis išspręsti spręstinus klausimus, taip pat laukė naujausios informacijos, kuri paprastai pateikiama Bendrųjų reikalų taryboje;

(22) 2017 m. birželio 23 d. Europos Vadovų Taryba iš esmės patvirtino konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas, parengtas valstybėms narėms įgyvendinant 2017 m.

Europos semestrą. Lenkijai skirtoje rekomendacijoje yra konstatuojamoji dalis, kurioje pabrėžiama: *„Svarbūs veiksniai, kurie leistų padidinti investicijų lygį, yra teisinis tikrumas ir pasitikėjimas reglamentavimo, mokesčių ir kitų sričių politikos bei institucijų darbo kokybe ir nuspėjamumu. Šiomis aplinkybėmis taip pat itin svarbios yra teisinė valstybė ir nepriklausomos teisminės institucijos. Išsprendus rimtas su teisine valstybe susijusias problemas bus padėta padidinti teisinį tikrumą.“* 2017 m. liepos 11 d. konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas priėmė Ekonomikos ir finansų reikalų taryba[5];

(23) 2017 m. liepos 5 d., pasibaigus pirmesnio Konstitucinio Teismo pirmininko pavaduotojo įgaliojimams, Respublikos Prezidentas paskyrė naują Teismo pirmininko pavaduotoją Mariuszą Muszyńskį, nepaisydamas to, kad šis buvo vienas iš trijų neteisėtai paskirtų Teismo teisėjų;

(24) 2017 m. liepos 5 d. Seimo narių grupė paprašė Konstitucinio Teismo nustatyti, kad nuostatos, kuriomis Aukščiausiajam Teismui leidžiama vertinti Respublikos Prezidento atlikto Teismo pirmininko paskyrimo teisėtumą, prieštarauja Konstitucijai;

(25) 2017 m. liepos 12 d. Seimo narių grupė pateikė Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo projektą, kuriame, *inter alia*, numatyta atleisti iš pareigų visus Aukščiausiojo Teisimo teisėjus ir priverstinai išleisti juos į pensiją, išskyrus teisingumo ministro nurodytus teisėjus;

(26) 2017 m. liepos 13 d. Komisija išsiuntė Lenkijos vyriausybei raštą, kuriame reiškė susirūpinimą dėl pastarųjų teisės aktų pasiūlymų, susijusių su teismų sistema ir Aukščiausiuoju Teismu, pabrėžė, kaip svarbu nepriimti šių pasiūlymų, kad būtų galima megzti prasmingą dialogą, ir pakvietė Lenkijos užsienio reikalų ministrą ir Lenkijos teisingumo ministrą į susitikimą šia tema artimiausiu jiems patogiu metu. 2017 m. liepos 14 d. Lenkijos vyriausybė išsiuntė Komisijai raštą, kuriame pakartojo anksčiau pateiktus paaiškinimus apie padėtį Konstituciniame Teisme;

(27) 2017 m. liepos 15 d. Senatas patvirtino Įstatymą, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos ir tam tikri kiti įstatymai (toliau – Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos) ir Įstatymą, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo (toliau – Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo);

(28) 2017 m. liepos 19 d. Lenkijos vyriausybė atsakė į 2017 m. liepos 13 d. Komisijos raštą, nurodydama šiuo metu vykstančias Lenkijos teismų sistemos teisėkūros reformas ir prašydama Komisijos konkrečiai nurodyti, kas jai kelia susirūpinimą dėl naujų įstatymų, kad būtų galima toliau diskutuoti;

(29) 2017 m. liepos 22 d. Senatas patvirtino Įstatymą dėl Aukščiausiojo Teismo;

(30) 2017 m. liepos 24 d. Respublikos Prezidentas padarė pareiškimą dėl savo sprendimo grąžinti Seimui Įstatymą dėl Aukščiausiojo Teismo ir Įstatymą dėl Nacionalinės teisėjų tarybos;

(31) 2017 m. liepos 25 d. Respublikos Prezidentas pasirašė Įstatymą, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo,

[5] 2017 m. liepos 13 d. Tarybos rekomendacijos dėl 2017 m. Lenkijos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2017 m. Lenkijos konvergencijos programos 14 konstatuojamoji dalis.

PRIĖMĖ ŠIĄ REKOMENDACIJĄ:

1. Lenkijos Respublika turėtų tinkamai atsižvelgti į toliau pateiktą Komisijos analizę ir imtis šios rekomendacijos 5 skirsnyje išdėstytų priemonių, kad nustatytieji susirūpinimą keliantys klausimai būtų išspręsti per nustatytą laikotarpį.

1. REKOMENDACIJOS TAIKYMO SRITIS

2. Šia rekomendacija papildomos 2016 m. liepos 27 d. ir 2016 m. gruodžio 21 d. rekomendacijos. Joje nagrinėjama, kurios iš tose rekomendacijose nurodytų problemų buvo išspręstos, išvardijamos likusios problemos ir pateikiama keletas naujų, vėliau paaiškėjusių ir Komisijai susirūpinimą keliančių klausimų, susijusių su teisine valstybe Lenkijoje. Atsižvelgiant į tai, Lenkijos valdžios institucijoms pateikiamos rekomendacijos, kaip spręsti šias problemas. Susirūpinimą kelia toliau nurodyti klausimai:

   (1) nepriklausomos ir teisėtos konstitucinės peržiūros trūkumas;

   (2) Lenkijos Parlamento priimti su Lenkijos teismų sistema susiję nauji teisės aktai, kurie kelia didelį susirūpinimą teismų nepriklausomumo požiūriu ir labai didina sisteminę grėsmę teisinės valstybės principui Lenkijoje:

      (a) Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisminių institucijų ir prokuratūros mokyklos, Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir tam tikri kiti įstatymai (Įstatymas dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos), paskelbtas 2017 m. birželio 13 d. Lenkijos oficialiajame leidinyje, kuris įsigaliojo 2017 m. birželio 20 d.;

      (b) Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos ir tam tikri kiti įstatymai (toliau – Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos), patvirtintas Senato 2017 m. liepos 15 d. Šis įstatymas buvo grąžintas Seimui 2017 m. liepos 24 d.;

      (c) Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo (toliau – Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo), Senato patvirtintas 2017 m. liepos 15 d. ir Prezidento pasirašytas liepos 25 d.;

      (d) Įstatymas dėl Aukščiausiojo Teismo, patvirtintas Senato 2017 m. liepos 22 d. Šis įstatymas buvo grąžintas Seimui 2017 m. liepos 24 d.

2. NEPRIKLAUSOMOS IR TEISĖTOS KONSTITUCINĖS PERŽIŪROS TRŪKUMAS

3. 2016 m. gruodžio 21 d. rekomendacijoje Komisija rekomendavo Lenkijos valdžios institucijoms imtis šių veiksmų, jau nurodytų 2016 m. liepos 27 d. rekomendacijoje:

   (a) visapusiškai įgyvendinti 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimus, pagal kuriuos reikalaujama, kad ankstesnės kadencijos Seimo 2015 m. spalio mėn. trims teisėtai paskirtiems teisėjams būtų sudaryta galimybė pradėti eiti Konstitucinio Teismo teisėjų pareigas, o trys teisėjai, kuriuos be tinkamo teisinio pagrindo paskyrė naujos kadencijos Seimas, neužimtų teisėjų pareigybių, kadangi jie nėra tinkamai išrinkti; todėl Respublikos Prezidento primygtinai reikalaujama kuo skubiau priimti trijų ankstesniosios kadencijos Seimo išrinktų teisėjų priesaikas;

(b) paskelbti ir visapusiškai įgyvendinti Konstitucinio Teismo 2016 m. kovo 9 d. ir 2016 m. rugpjūčio 11 d. sprendimus dėl 2016 m. liepos 22 d. Įstatymo dėl Konstitucinio Teismo, taip pat kitus po šios datos priimtus sprendimus ir būsimus sprendimus;

(c) užtikrinti, kad reformuojant Įstatymą dėl Konstitucinio Teismo būtų laikomasi Konstitucinio Teismo sprendimų, visapusiškai atsižvelgiama į Venecijos komisijos nuomones ir užtikrinama, kad nebūtų kenkiama Konstitucinio Teismo, kaip Konstitucijos garanto, veiksmingumui;

(d) susilaikyti nuo veiksmų ir viešų pareiškimų, kurie galėtų susilpninti Konstitucinio Teismo teisėtumą ir veiksmingumą.

4. Be šių veiksmų, Komisija rekomenduoja, kad Lenkijos valdžios institucijos:

(a) užtikrintų, kad Konstitucinis Teismas kuo skubiau galėtų veiksmingai peržiūrėti Įstatymo dėl teisėjų statuso, Įstatymo dėl veiklos organizavimo ir bylų nagrinėjimo ir Įgyvendinimo įstatymo atitiktį Konstitucijai ir kad minėti sprendimai būtų nedelsiant paskelbti ir visapusiškai įgyvendinti;

(b) užtikrintų, kad naujas Konstitucinio Teismo pirmininkas nebūtų paskirtas tol, kol bus paskelbti ir visapusiškai įgyvendinti Konstitucinio Teismo sprendimai dėl naujų įstatymų atitikties Konstitucijai ir kol trys teisėjai, kuriuos 2015 m. spalio mėn. teisėtai paskyrė 7-osios kadencijos Seimas, pradės eiti savo pareigas Teisme;

(c) užtikrintų, kad tol, kol nėra teisėtai paskirtas naujas Konstitucinio Teismo pirmininkas, jį pakeistų Teismo pirmininko pavaduotojas, o ne laikinai pirmininko pareigas einantis asmuo ar asmuo, 2016 m. gruodžio 21 d. paskirtas eiti Teismo pirmininko pareigas.

5. Komisija pažymi, kad nė vienas iš Komisijos išdėstytų rekomenduotųjų veiksmų nėra įgyvendintas:

(a) ankstesnės kadencijos Seimo 2015 m. spalio mėn. trims teisėtai paskirtiems teisėjams iki šiol nesudaryta galimybė pradėti eiti Konstitucinio Teismo teisėjų pareigas. Tačiau laikinai einanti pareigas Teismo pirmininkė leido trims teisėjams, kuriuos be tinkamo teisinio pagrindo paskyrė 8-osios kadencijos Seimas, eiti teisėjų pareigas;

(b) trys svarbūs 2016 m. kovo 9 d., 2016 m. rugpjūčio 11 d. ir 2016 m. lapkričio 7 d. Konstitucinio Teismo sprendimai vis dar nėra paskelbti ir yra pašalinti iš Teismo registro, kuris skelbiamas jo interneto svetainėje. Tačiau kiti sprendimai, kurie dar nebuvo paskelbti tuo metu, kai buvo priimta 2016 m. gruodžio 21 d. rekomendacija, buvo paskelbti 2016 m. gruodžio 29 d. Įstatymų biuletenyje;

(c) Konstitucinis Teismas iki šiol skubiai neatliko veiksmingos Įstatymo dėl teisėjų statuso, Įstatymo dėl veiklos organizavimo ir bylų nagrinėjimo ir Įgyvendinimo įstatymo konstitucingumo peržiūros, o nauja Konstitucinio Teismo pirmininkė buvo paskirta iki šios peržiūros;

(d) pasibaigus ankstesnio Konstitucinio Teismo pirmininko įgaliojimams iki šiol teisėtai nėra paskirtas naujasis pirmininkas. Ankstesnį pirmininką pakeitė ne Teismo pirmininko pavaduotojas, bet laikinai einantis pirmininko pareigas asmuo ir vėliau asmuo, kuris 2016 m. gruodžio 21 d. buvo paskirtas Teismo pirmininku.

6. Kaip paaiškinta 2016 m. gruodžio 21 d. rekomendacijoje[6], Komisija mano, kad ši procedūra, pagal kurią buvo paskirta naujoji Teismo pirmininkė, iš esmės kertasi su teisinės valstybės principu. Procedūrą pradėjo laikinai pirmininko pareigas ėjusi teisėja, kurios skyrimas kėlė rimtą susirūpinimą valdžių padalijimo ir teismų nepriklausomumo principų, įtvirtintų Lenkijos Konstitucijoje, požiūriu. Be to, dėl to, kad pagal procedūrą buvo leista trims naujosios Seimo kadencijos gruodžio mėnesį neteisėtai paskirtiems teisėjams dalyvauti procese, visas atrankos procesas prieštarauja Konstitucijai. Tai, kad spalio mėn. teisėtai išrinkti teisėjai negalėjo dalyvauti procese, taip pat turėjo įtakos rezultatams ir iškreipė procesą. Be to, tai, kad Generalinė Asamblėja buvo sušaukta labai skubiai ir atsisakyta ją nukelti, kelia rimtą susirūpinimą. Galiausiai tai, kad kandidatus rinko tik šeši teisėjai, prieštaravo Teismo 2016 m. lapkričio 7 d. sprendimui, pagal kurį Konstitucijos 194 straipsnio 2 dalis turi būti suprantama taip, kad Respublikos Prezidentas skiria Teismo pirmininką iš kandidatų, už kuriuos balsavo dauguma Teismo Generalinės Asamblėjos narių.

7. Komisija taip pat pažymi, kad paskyrus Konstitucinio Teismo pirmininkę keletas kitų įvykių taip pat pakenkė Teismo teisėtumui. Visų pirma, Teismo pirmininko pavaduotojas, kurio pareigos pripažįstamos Konstitucijoje, buvo įpareigotas naujai paskirtos Teismo pirmininkės pasinaudoti iki savo kadencijos pabaigos sukauptomis atostogomis; todėl, generaliniam prokurorui pateikus ieškinį, siekiant užginčyti 2010 m. trijų Konstitucinio Teismo teisėjų rinkimų teisėtumą, šie teisėjai vėliau buvo nušalinti nuo Teismo teisminės veiklos; naujoji Teismo pirmininkė pakeitė bylas nagrinėjančio teismo sudėtį ir bylos buvo iš naujo paskirtos kolegijoms, kurių dalį sudarė neteisėtai paskirti teisėjai; prašymai, konkrečiai ombudsmeno, kuriais siekta pašalinti neteisėtai paskirtus teisėjus iš bylas sprendžiančių kolegijų, buvo atmesti; teismas, kurio sudėtyje buvo neteisėtai paskirti teisėjai, priėmė reikšmingą skaičių sprendimų; galiausiai, pasibaigus pirmininko pavaduotojo įgaliojimams, neteisėtai paskirtas teisėjas buvo paskirtas naujuoju Teismo pirmininko pavaduotoju.

8. Dėl šių įvykių visas naujos Konstitucinio Teismo sudėties pertvarkymas *de facto* vyko nesilaikant konstitucinio teisėjų skyrimo proceso nuostatų.

9. 2017 m. vasario 20 d. gautas Lenkijos valdžios institucijų atsakymas į papildomą Komisijos rekomendaciją nesumažina Komisijos susirūpinimo ir jame neskelbiama apie jokias konkrečias priemones, kuriomis būtų sprendžiami Komisijos iškelti klausimai. Atsakyme teigiama, kad naujais įstatymais dėl Konstitucinio Teismo ir paskyrus naująją Konstitucinio Teismo pirmininkę buvo sukurtos tinkamos sąlygos jam veikti po sąstingio laikotarpio, kurį sukėlė politiniai opozicijai priklausančių politikų ginčai. Kalbant apie Teismo sudėtį, kaip ir ankstesniame atsakyme į 2016 m. liepos 27 d. rekomendaciją, šiame atsakyme neigiamas bet koks poveikis 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimams. Kalbant apie Konstitucinio Teismo pirmininko atrankos procedūrą, atsakyme nekreipiama dėmesio į 2016 m. lapkričio 7 d. sprendimą, pagal kurį Konstitucijoje reikalaujama, kad Teismo pirmininkas būtų paskirtas iš tų kandidatų, už kuriuos balsavo dauguma Teismo Generalinės Asamblėjos narių. Kalbant apie Teismo pirmininko pavaduotojo vaidmenį, atsakyme neatsižvelgiama į tai, kad Konstitucijoje aiškiai pripažįstamos pirmininko pavaduotojo pareigos ir į jas skiriama pagal tokią pat procedūrą, kaip į Teismo pirmininko pareigas. Kalbant apie laikinai Konstitucinio Teismo pirmininko pareigas einančio asmens paskyrimą, atsakyme nepateikiama jokio teisinio

[6] Žr. rekomendacijos 5.3 ir 5.4 dalis.

Konstitucijoje numatyto pagrindo ir laikoma, kad tai buvo išskirtinis ypatingųjų aplinkybių nulemtas koregavimo mechanizmas.

10. Apibendrinant, Komisija mano, kad Konstitucinio Teismo nepriklausomumui ir teisėtumui yra labai pakenkta, todėl nebegalima veiksmingai užtikrinti Lenkijos įstatymų konstitucingumo[7]. Ypač kelia nerimą teisinės valstybės padėtis, nes, kaip paaiškinta ankstesnėse rekomendacijose, Lenkijos parlamentas priėmė nemažai itin svarbių naujų teisės aktų, pavyzdžiui, naują Valstybės tarnybos įstatymą[8], Įstatymą, kuriuo iš dalies keičiamas Policijos įstatymas ir tam tikri kiti įstatymai,[9] Prokuratūros įstatymus[10] ir Ombudsmeno įstatymą, kuriuo iš dalies keičiami tam tikri kiti įstatymai[11], Nacionalinės žiniasklaidos tarybos įstatymą[12] ir Kovos su terorizmu įstatymą[13].

11. Be to, Lenkijoje trūkstant nepriklausomos ir teisėtos konstitucinės peržiūros, teisinei valstybei dar didesnį neigiamą poveikį daro tai, kad pirmiau minėtų 2 dalies 2 punkte ir plačiau nagrinėtų 3 skirsnyje naujų su Lenkijos teismų sistema susijusių įstatymų konstitucingumo nebegali patikrinti ir užtikrinti nepriklausomas Konstitucinis Teismas.

3. GRĖSMĖS TEISMŲ NEPRIKLAUSOMUMUI

12. Įstatyme dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos, Įstatyme dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, Įstatyme dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir Įstatyme dėl Aukščiausiojo Teismo pateikiama įvairių nuostatų, kurios kelia didelį susirūpinimą dėl teismų nepriklausomumo ir valdžių padalijimo principų.

13. Komisija pažymi, kad įvairiuose pareiškimuose arba nuomonėse, taip pat ir Aukščiausiojo Teismo, ombudsmeno ir Nacionalinės teisėjų tarybos, yra išreikštas susirūpinimas dėl naujų įstatymų suderinamumo su Konstitucija.

3.1. Teisėjų padėjėjai

14. Pagal Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisminių institucijų ir prokuratūros mokyklos, Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir tam tikri kiti įstatymai, 2 straipsnio 1 dalį ir 2 straipsnio 36 dalį

---

7 Konstitucijos 188 straipsnyje nurodyta, kad Konstitucinis Teismas turi kompetenciją spręsti, ar įstatymai ir tarptautinės sutartys atitinka Konstituciją, ir ar įstatymas atitinka ratifikuotas tarptautines sutartis, kurių ratifikavimui reikalingas išankstinis pritarimas pagal įstatymą, ar centrinių valdžios institucijų priimtos teisinės nuostatos atitinka Konstituciją, ratifikuotas tarptautines sutartis ir įstatymus, ar politinių partijų tikslai arba veikla atitinka Konstituciją, taip pat dėl skundų, susijusių su konstituciniais pažeidimais. Pagal Konstitucijos 189 straipsnį Konstitucinis Teismas taip pat sprendžia ginčus dėl valstybės pagrindinių konstitucinių institucijų įgaliojimų.

8 2015 m. gruodžio 30 d. Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Valstybės tarnybos įstatymas ir tam tikri kiti įstatymai, Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2016 m. sausio 8 d., 34 punktas.

9 2016 m. sausio 15 d. Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Policijos įstatymas ir kiti įstatymai, Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2016 m. vasario 4 d., 147 punktas.

10 2016 m. sausio 28 d. Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiamas Prokuratūros įstatymas, Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2016 m. vasario 15 d., 177 punktas. 2016 m. sausio 28 d. Įstatymas – Akto įgyvendinimo nuostatai – Prokuratūros įstatymas, Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2016 m. vasario 15 d., 178 punktas.

11 2016 m. kovo 18 d. Ombudsmeno įstatymas, kuriuo iš dalies keičiami tam tikri kiti įstatymai. Įstatymą Respublikos Prezidentas pasirašė 2016 m. gegužės 4 d.

12 2016 m. birželio 22 d. Nacionalinės žiniasklaidos tarybos įstatymas. Įstatymą Respublikos Prezidentas pasirašė 2016 m. birželio 27 d.

13 2016 m. birželio 10 d. Kovos su terorizmu įstatymas. Įstatymą Respublikos Prezidentas pasirašė 2016 m. birželio 22 d.

teisėjų padėjėjams ketverių metų laikotarpį yra patikėta vykdyti teisėjų užduotis apylinkių teismuose. Visų pirma, teisėjų padėjėjams bus leidžiama veikti apylinkių teismuose kaip atskiriems teisėjams.

15. Tačiau pagal Lenkijos teisinę sistemą teisėjų padėjėjai neturi tokio paties statuso kaip teisėjai[14]. Teisėjų padėjėjai skiriami ribotam ketverių metų laikotarpiui, o praėjus 36 mėnesiams jie gali teikti paraiškas pradėti naujas procedūras, kad galėtų tapti teisėjais. Teisėjų padėjėjams netaikomos tokios pat užtikrinimo priemonės, kuriomis užtikrinamas teismų nepriklausomumas, kokios taikomos teisėjams, – pavyzdžiui, paskyrimo procedūra nėra tokia pati, kaip teisėjų. Priešingai nei teisėjų pareigos, teisėjų funkcijas atliekančių teisėjų padėjėjų pareigos nėra numatytos Konstitucijoje. Tai reiškia, kad jų statusą, taip pat jų nepriklausomumo užtikrinimo priemones galima koreguoti paprastu įstatymu ir tam nereikia keisti Konstitucijos[15].

16. Įstatymo dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos priėmimo metu Aukščiausiasis Teismas ir Nacionalinė teisėjų taryba išreiškė susirūpinimą dėl klausimo, ar teisėjų padėjėjų nepriklausomumo užtikrinimo priemonės atitinka Konstituciją ir ar jos yra pakankamos, kad būtų vykdomi sąžiningo teismo reikalavimai, įtvirtinti Europos žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnio 1 dalyje[16]. Europos Žmogaus Teisių Teismas nurodė, kad ankstesnė tvarka, susijusi su Lenkijos teisėjų padėjėjais, neatitiko šių kriterijų[17].

17. Dėl trumpos kadencijos ir statuso teisėjų padėjėjai yra ypač jautrūs išorinei įtakai, ypač – teisingumo ministro. Teisingumo ministras turi didelę įtaką teisėjų padėjėjų karjerai, taip pat jis dalyvauja vėlesniame teisėjo atrankos ir paskyrimo procese. Teisėjų padėjėjai, norintys tapti teisėjais, turi praeiti visiškai naują atrankos ir paskyrimo procedūrą. Teisėjų padėjėjai pirmiausia privalo pateikti prašymą dėl paskyrimo teisėju Nacionalinei teisėjų tarybai, kuri tada išsamiai įvertina kandidatą ir nusprendžia, ar siūlyti kandidatą į teisėjo pareigas Respublikos Prezidentui, ar ne. Kandidatą į teisėjo pareigas skiria Respublikos Prezidentas. Teisėtas teisėjų padėjėjų noras tapti teisėju, atsižvelgiant į tai, kad nėra pakankamų užtikrinimo priemonių jų asmeniniam nepriklausomumui apsaugoti šiuo laikotarpiu, daro teisėjų padėjėjus atvirus teisingumo ministro spaudimui ir tai gali veikti jų asmeninį nepriklausomumą jiems nagrinėjant bylas.

3.2. Teismų pirmininkai

18. Lenkijos teisinėje sistemoje teismų pirmininkams tenka dvejopas vaidmuo – jiems tenka ne tik teismų vadovų atsakomybė, jie vykdo ir teisėjo pareigas. Naujasis Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo kelia susirūpinimą dėl

---

[14] Teisėjų padėjėjus, net jei jiems patikėtos teisėjo pareigos, tiesiogiai skiria teisingumo ministras beveik nedalyvaujant Nacionalinei teisėjų tarybai, nes ji gali pateikti prieštaravimą tik per 30 dienų.

[15] Teisėjo nepriklausomumas turėtų būti įtvirtintas Konstitucijoje konkretesnėmis taisyklėmis, numatytomis teisės aktų lygmeniu (Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacija CM/Rec(2010)12 dėl teisėjų nepriklausomumo, veiksmingumo ir atsakomybės, priimta 2010 m. lapkričio 17 d. (toliau – 2010 m. ET rekomendacija), 7 punktas). Taip pat reikėtų pažymėti, kad Aukščiausiasis Teismas ir Nacionalinė teisėjų taryba savo nuomonėse abejojo šio įstatymo konstitucingumu.

[16] 2017 m. vasario 3 d. Aukščiausiojo Teismo nuomonė; 2017 m. vasario 10 d. Nacionalinės teisėjų tarybos nuomonė.

[17] EŽTT byla *Henryk Urban ir Ryszard Urban prieš Lenkiją, Nr. 23614/08, 2011 m. vasario 28 d.; EŽTT byla Mirosław Garlicki prieš Lenkiją, Nr. 36921/07, 2011 m. rugsėjo 14 d.; EŽTT byla Pohoska prieš Lenkiją,* Nr. 33530/06, 2012 m. balandžio 10 d.

teismų pirmininkų asmeninio nepriklausomumo šiems vykdant teisėjų pareigas, taip pat dėl jų įtakos kitiems teisėjams.

19. Naujojo Įstatymo dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo 1 straipsnio 6 dalyje, 17 straipsnio 1 dalyje ir 18 straipsnio 1 dalyje nustatytos teismų pirmininkų skyrimo ir atleidimo taisyklės. Teisingumo ministrui būtų suteikiami įgaliojimai šešių mėnesių laikotarpį skirti ir atleisti iš pareigų teismų pirmininkus nesilaikant jokių konkrečių kriterijų ir neprivalant nurodyti priežasčių, o teisminės institucijos (nei Nacionalinė teisėjų taryba, nei konkretaus teismo teisėjų taryba) neturėtų galimybės sustabdyti šių sprendimų. Be to, nėra galimybės vykdyti teisminės teisingumo ministro sprendimo atleisti iš pareigų peržiūros. Pasibaigus šešių mėnesių laikotarpiui teisingumo ministras galėtų skirti teismų pirmininkus savo nuožiūra ir tik atleidžiant teismo pirmininką Nacionalinė teisėjų taryba, turėdama kvalifikuotą dviejų trečdalių visų Tarybos narių daugumą, galėtų sustabdyti teisingumo ministro sprendimą[18].

20. Teisingumo ministro turimi įgaliojimai savo nuožiūra atleisti teismų pirmininkus iš pareigų leistų teisingumo ministrui nuolat daryti įtaką teismų pirmininkams, o tai gali veikti jų asmeninį nepriklausomumą nagrinėjant bylas. Pavyzdžiui, teismo pirmininkas, kuris turi priimti sprendimą svarbioje byloje prieš Valstybę, gali jausti teisingumo ministro spaudimą palaikyti Valstybės pusę, nenorėdamas būti atleistas iš teismo pirmininko pareigų.

21. Taip pat teisėjai, kurie nėra teismų pirmininkai, bet norėtų tapti teismų pirmininkais, gali būti linkę neprieštarauti teisingumo ministro pozicijai, kad nesumažėtų tikimybė jiems būti paskirtiems teismų pirmininkais. Todėl jų asmeninis nepriklausomumas būtų lygiai taip pat veikiamas jiems nagrinėjant bylas.

22. Taip pat reikėtų pažymėti, kad teismų pirmininkai, būdami teismų vadovais, turi svarbių galių veikti kitus teisėjus ir todėl taip pat gali kliudyti asmeniniam šių teisėjų nepriklausomumui. Pavyzdžiui, teismų pirmininkai turi įgaliojimus pakeisti teisėjus, einančius teismų padalinių vadovų ir teismų skyrių vadovų pareigas, įgaliojimus teikti šiems padalinių ir skyrių vadovams rašytinius įspėjimus, susijusius su piniginėmis sankcijomis esant trūkumų, ir įgaliojimus perkelti teisėjus be jų sutikimo atitinkamos jurisdikcijos teritorijoje.

23. Galiausiai susirūpinimą kelia šių nuostatų konstitucingumas, kaip buvo pažymėta Aukščiausiojo Teismo, Nacionalinės teisėjų tarybos ir ombudsmeno nuomonėse. Ypač sudarius tokią galimybę teisingumo ministrui atleisti teismo pirmininkus iš pareigų yra nepaisoma teismų nepriklausomumo ir valdžių padalijimo principų.

3.3. Teisėjų paskyrimas ir karjera

24. Pagal Lenkijos Konstituciją teisėjų nepriklausomumą saugo Nacionalinė teisėjų taryba[19]. Nacionalinė teisėjų taryba daro tiesioginę įtaką teisėjų nepriklausomumui, ypač jų paaukštinimo, perkėlimo, drausminių procedūrų, atleidimo ir ankstyvo išėjimo į pensiją klausimais. Pavyzdžiui, norint paaukštinti teisėją (pvz., perkelti iš apylinkės teismo į apygardos teismą) reikia, kad Respublikos Prezidentas dar kartą paskirtų teisėją, todėl reikia dar kartą atlikti teisminio įvertinimo ir paskyrimo procedūrą, kurioje turi dalyvauti Nacionalinė teisėjų taryba.

---

[18] Įstatymo dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo 1 straipsnio 7 dalis.

[19] Lenkijos Konstitucijos 186 straipsnio 1 dalis: „Nacionalinė teisėjų taryba saugo teismų ir teisėjų nepriklausomumą.“

25. Dėl šios priežasties ypač svarbu, kad valstybėse narėse, kuriose yra įsteigta teisėjų taryba, ji būtų nepriklausoma, jei norima išvengti netinkamos vyriausybės arba Parlamento įtakos teisėjų nepriklausomumui. Pavyzdžiui, tarybai atliekant drausmines teisėjų procedūras, Europos Žmogaus Teisių Teismas turi teisę kvestionuoti teisėkūros arba vykdomųjų institucijų įtaką, turint omenyje tai, kad daugumą tarybą sudarančių narių tiesiogiai paskyrė šios institucijos[20]. Dėl tos pačios priežasties pripažintuose Europos standartuose, ypač 2010 m. Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacijoje, numatoma, kad „ne mažiau kaip pusė [teisėjų tarybų] narių turėtų būti savo kolegų išrinkti teisėjai iš visų lygmenų teismų sistemos ir turi būti atsižvelgta į pliuralizmą teismų sistemos viduje“[21]. Valstybės narės pačios turi organizuoti savo teismų sistemas, taip pat nuspręsti įsteigti teisėjų tarybą, ar ne. Tačiau jei tokia taryba yra įsteigta, kaip yra Lenkijoje, jos nepriklausomumą privaloma užtikrinti pagal Europos standartus.

26. Iki šiol Lenkijoje veikianti sistema visiškai atitiko šiuos standartus, nes Nacionalinės teisėjų tarybos daugumą sudarė teisėjų renkami teisėjai. Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, 1 straipsnio 1 ir 7 dalimis ši tvarka būtų radikaliai pakeista nustačius, kad 15 teisėjų narių iš Nacionalinės teisėjų tarybos skirtų ir galėtų pakartotinai paskirti Seimas[22], taip pat nustačius naują tarybos struktūrą. Naujosiomis Nacionalinės teisėjų tarybos teisėjų narių skyrimo taisyklėmis labai padidinama Parlamento įtaka tarybai ir neigiamai paveikiamas jos nepriklausomumas – priešingai, nei numatyta Europos standartuose. Dėl to, kad teisėjai nariai bus skiriami 3/5 Seimo balsų dauguma, nemažėja šio klausimo keliamas susirūpinimas.

27. Tai, kad pagal Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, 5 straipsnio 1 dalį visų esamų Nacionalinės teisėjų tarybos teisėjų narių įgaliojimai baigtųsi anksčiau laiko, kelia dar didesnį susirūpinimą, žinant, kad Parlamentas nedelsiant įgytų lemiamą įtaką tarybos sudėčiai ir tai pakenktų pačių teisėjų įtakai.

28. Nacionalinės teisėjų tarybos politizavimo klausimą dar labiau apsunkina naujoji vidaus struktūra. Pagal Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, 1 straipsnio 7 dalį tarybą sudarytų dvi grupės – pirmoji būtų Parlamento narių balsų dauguma, o antrąją grupę sudarytų Parlamento skiriami teisėjai. Formaliai taryboje daugumą ir toliau sudarytų teisėjai, bet iš tiesų naujoji „politinė“ grupė galėtų apsunkinti Nacionalinės teisėjų tarybos sprendimų priėmimo procesą. Jei abi grupės priešingai vertintų kandidatą, grupė, kuri jį vertintų teigiamai, galėtų pareikalauti, kad visos sudėties taryba atliktų pakartotinį įvertinimą ir priimtų sprendimą dviejų trečdalių visų tarybos narių dauguma. Tokią ribą būtų labai sunku pasiekti, taip pat atsižvelgiant į padidėjusią įstatymų leidžiamosios valdžios įtaką

---

[20] EŽTT byla *Ramos Nunes de Carvalho E Sá prieš Portugaliją*, Nr. 55391/13, Nr. 57728/13 ir Nr. 74041/13, 2016 m. birželio 21 d., 77 punktas.

[21] 27 punktas. Taip pat žr.: 2016 m. balandžio 13 d. priimto Europos Tarybos teismų nepriklausomumo ir nešališkumo stiprinimo veiksmų plano (CM(2016)36 *final) C dalies ii punktą; Europos teisėjų konsultacinės tarybos nuomonės Nr. 10 dėl teismų tarybos tarnavimo visuomenei 27 punktą; įvairias Venecijos komisijos nuomones ir Europos teismų tarybų tinklo (ENCJ) standartus, pateikiamus 2010–2011 m. Teisėjų tarybų ataskaitos 2.3 punkte.*

[22] Konstitucijoje nustatyta, kad Nacionalinę teisėjų tarybą sudaro *ex officio* nariai (Aukščiausiojo Teismo pirmasis pirmininkas, teisingumo ministras, Aukščiausiojo Administracinio Teismo pirmininkas ir prezidento paskirtasis asmuo) ir renkami nariai. Renkami nariai yra keturi nariai, *„kuriuos renka Seimas“*, du senatoriai, *„kuriuos renka Senatas“*, ir 15 teisėjų (*„kurie išrenkami iš“* bendrosios kompetencijos, administracinių ir karo teismų bei Aukščiausiojo Teismo).

tarybos sudėčiai. Ši nauja tvarka tiesiogiai veiktų teisėjų skyrimą ir jų karjerą Lenkijoje, nes tarybos nariai teisėjai, priklausantys antrajai grupei, tam tikromis aplinkybėmis gali nebeturėti lemiamo žodžio klausimais, susijusiais su kandidatų į teisėjų pareigas vertinimu[23].

29. Ši padėtis kelia susirūpinimą dėl teisminių institucijų nepriklausomumo. Pavyzdžiui, apylinkės teismo teisėjas, turintis priimti sprendimą politiniu požiūriu svarbioje byloje, ir tuo pat metu siekiantis būti paaukštintas į apygardos teismo teisėjus, gali būti linkęs laikytis nuomonės, kuriai pritaria politinė dauguma, kad nesukeltų pavojaus savo galimybei būti paaukštintam. Net jei šis pavojus nepasitvirtintų, naująja tvarka nesukuriamos pakankamos užtikrinimo priemonės, kuriomis būtų apsaugotas matomas nepriklausomumas, o tai labai svarbu norint išsaugoti pasitikėjimą, kurį demokratinėje visuomenėje teismai privalo kelti visuomenei[24].

30. Komisija pažymi, kad savo nuomonėse dėl įstatymo projekto Aukščiausiasis Teismas ir Nacionalinė teisėjų taryba išreiškė susirūpinimą įvairiais klausimais, susijusiais su naujosios tvarkos konstitucingumu. Konkrečiai buvo pažymėta, kad dėl naujųjų taisyklių Nacionalinė teisėjų taryba taptų priklausoma nuo politinių parlamento daugumos sprendimų. Nuomonėse taip pat pabrėžta, kad Nacionalinė teisėjų taryba yra vientisas organas, kurio negalima padalyti į du organus, nenumatytus Konstitucijoje, o įstatymo projektu būtų pakeista konstitucinė tvarka, nes Seimui būtų suteikta viršenybė prieš teismines institucijas. Be to, pirmalaikis tarybos narių teisėjų įgaliojimų ir konstitucinio organo veiklos nutraukimas pažeistų teisinės valstybės ir teisėtumo principu grindžiamos demokratinės valstybės principą. Kaip paaiškinta pirmiau, Komisija primena, kad veiksminga konstitucinė šių nuostatų peržiūra šiuo metu negalima.

3. 4. Pensinis amžius ir įgaliojimas pratęsti teisėjų kadenciją

31. Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo, 1 straipsnio 26 dalies b–c punktuose ir 13 straipsnio 1 dalyje numatoma, kad pagal bendrosios kompetencijos teismo teisėjams taikomą tvarką teisėjų moterų pensinis amžius bus sumažintas nuo 67 iki 60, teisėjų vyrų – nuo 67 iki 65, o teisingumo ministrui bus suteiktas įgaliojimas priimti sprendimą dėl teisėjų įgaliojimų pratęsimo (iki 70 metų amžiaus) remiantis neaiškiais kriterijais. Kol šis sprendimas nepriimamas, su šiuo klausimu susiję teisėjai toliau eina pareigas.

32. Naujoji išėjimo į pensiją tvarka neigiamai paveiktų teisėjų nepriklausomumą[25]. Naujosiomis taisyklėmis sukuriama papildoma priemonė, kuria teisingumo ministras gali daryti įtaką atskiriems teisėjams. Konkrečiau, neaiškiais įgaliojimų pratęsimo kriterijais suteikiama pernelyg didelė veiksmų laisvė, kuri silpnina teisėjų nepašalinamumo principą[26]. Nors pensinis amžius mažinamas, įstatymu leidžiama teisingumo ministrui pratęsti teisėjų įgaliojimus iki dešimties metų teisėjoms

---

[23] Tai prieštarauja Europos Tarybos standartams: 2010 m. Europos Tarybos rekomendacijai (26 punktas); 2016 m. balandžio 13 d. priimtam Europos Tarybos teismų nepriklausomumo ir nešališkumo stiprinimo veiksmų planui (CM(2016)36 *final*), C dalis.

[24] EŽTT bylos *Morice prieš Prancūziją*, Nr. 29369/10, 2015 m. balandžio 23 d., 78 punktas; *Kipras prieš Turkiją*, Nr. 25781/94, 2001 m. gegužės 10 d., 233 punktas.

[25] 2010 m. Europos Tarybos rekomendacija, 49 punktas.

[26] Pagal įstatymą teisingumo ministras priima sprendimą pratęsti teisėjo įgaliojimus, ar ne, „atsižvelgdamas į racionalų bendrosios kompetencijos teismų darbuotojų naudojimą ir poreikį, susidarantį dėl tam tikrų teismų darbo krūvio“ (plg. to įstatymo 1 straipsnio 26 dalies b punktą).

moterims ir iki penkerių metų teisėjams vyrams. Taip pat nėra nustatyto laiko, per kurį teisingumo ministras turi priimti sprendimą pratęsti įgaliojimus, todėl sudaroma galimybė teisingumo ministrui toliau daryti įtaką tokiems teisėjams dėl likusio teisėjų įgaliojimų laiko. Net iki to laiko, kai sukankamas pensinis amžius, vien tuo, kad ateityje reikės prašyti teisingumo ministro tokio pratęsimo, gali būti daromas spaudimas tokiam teisėjui.

33. Naujosiomis taisyklėmis sumažinant teisėjų pensinį amžių ir padarant teisėjų įgaliojimų pratęsimą priklausomą nuo teisingumo ministro sprendimo, labai pakenkiama teisėjų nepašalinamumo principui, kuris pagal Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo teismų praktiką yra esminis teisėjų nepriklausomumo elementas. Vienas iš Teisingumo Teismo nurodytų nepriklausomo teismo reikalavimų tas, kad vykdydami pareigas teisėjai turėtų turėti asmeninį ir darbo nepriklausomumą, taip pat esamomis veiksmingomis apsaugos nuo netinkamo kišimosi arba vykdomosios valdžios spaudimo priemonėmis turėtų būti apsaugoti nuo atleidimo iš pareigų[27]. Minimos nuostatos taip pat neatitinka Europos standartų, pagal kuriuos teisėjų kadencija turi būti užtikrinama iki privalomo pensinio amžiaus, jei toks amžius yra nustatytas.

34. Komisija pažymi, kad naujosios taisyklės kelia susirūpinimą dėl konstitucingumo. Kaip nurodyta Aukščiausiojo Teismo nuomonėje[28], leidžiant teisingumo ministrui priimti sprendimus dėl teisėjo įgaliojimų pratęsimo, taip pat sumažinus teisėjų pensinį amžių, pažeidžiamas teisėjų nepašalinamumo principas (Konstitucijos 180 straipsnio 1 dalis). Kaip paaiškinta pirmiau, Komisija primena, kad veiksminga konstitucinė šių nuostatų peržiūra šiuo metu negalima.

3.5. Aukščiausiasis Teismas

3.5.1. Aukščiausiojo Teismo teisėjų atleidimas, priverstinis išėjimas į pensiją ir pakartotinis paskyrimas

35. Pagal naujojo Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 87 straipsnį kitą dieną po įstatymo įsigaliojimo visi Aukščiausiojo Teismo teisėjai būtų atleisti iš pareigų ir išeitų į pensiją[29].

36. Pagal to paties įstatymo 88 straipsnį tik teisingumo ministro nurodyti teisėjai iš pradžių liktų dirbti pereinamuoju laikotarpiu, kol Respublikos Prezidentas galutinai atrinks teisėjus, kuriems bus leidžiama toliau eiti pareigas po specialios patikros procedūros. Atliekant šią procedūrą Respublikos Prezidentas turėtų išrinkti teisėjus, kurie toliau eis pareigas, iš tų Aukščiausiojo Teismo teisėjų, kuriuos iš anksto atrinko teisingumo ministras ir kuriuos įvertino Nacionalinė teisėjų taryba. Įstatyme pateikiami neaiškūs ir neapibrėžti kriterijai, pagal kuriuos reikia atrinkti teisėjus, kurie toliau eis pareigas. Respublikos Prezidentui nebūtų privalomos jokios

---

[27] 2005 m. gegužės 31 d. Sprendimas *Syfait ir kiti*, C-53/03, 31 punktas; 1999 m. vasario 4 d. Sprendimas *Köllensperger ir Atzwanger*, C-103/97, 20 punktas.

[28] 2017 m. balandžio 28 d. Aukščiausiojo Teismo nuomonė.

[29] Kaip nurodyta 89 straipsnio 1 dalyje, atleisti iš pareigų ir išėję į pensiją teisėjai turi teisę gauti atlygį, kurio dydis lygus teisėjo atlyginimui, gautam einant vėliausias pareigas Aukščiausiajame Teisme, kol jie sukanka 65 metus. Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 89 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad atleisti iš pareigų Aukščiausiajame Teisme teisėjai išsaugo teisę per 14 dienų po išėjimo į pensiją kreiptis į teisingumo ministrą dėl perkėlimo į teisėjo pareigas bendrosios kompetencijos, karo arba administraciniame teisme. Teisingumo ministras turi teisę atmesti tokį prašymą.

Nacionalinės teisėjų tarybos rezoliucijos šiuo klausimu[30]. Pagal Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 91 straipsnį, jei atleidžiamas iš pareigų arba išeina į pensiją Aukščiausiojo Teismo pirmojo pirmininko pareigas einantis teisėjas, Respublikos Prezidentas pasirenka laikiną Aukščiausiojo Teismo pirmąjį pirmininką.

37. Visų Aukščiausiojo Teismo teisėjų atleidimas iš pareigų ir priverstinis išėjimas į pensiją, kai tokia galimybė svarstoma remiantis taisyklėmis, pagal kurias juos galima paskirti pakartotinai, pažeistų Aukščiausiojo Teismo teisėjų nepriklausomumo principą. Teisėjai turėtų būti apsaugoti nuo atleidimo iš pareigų taikant veiksmingas apsaugos priemones nuo netinkamo kitų valstybės valdžios institucijų kišimosi arba spaudimo[31]. Pagal Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo teismų praktiką ir Europos standartus teismų nepriklausomumą reikia užtikrinti pakankamomis užtikrinimo priemonėmis, kad asmuo, kuriam tenka užduotis nagrinėti ginčą, būtų apsaugotas[32]. Vykdomoji valdžia negali pašalinti teisėjų jų kadencijos metu, nes jie yra nepašalinami, todėl ši nuostata yra įtraukta į Europos žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnio 1 dalyje nurodytas užtikrinimo priemones[33]. Todėl atleisti teisėjus iš pareigų reikia tik individualiai, jei toks atvejis pagrindžiamas drausmine procedūra, susijusia su atskirų asmenų veikla, ir turi būti suteiktos visos garantijos demokratinei visuomenei ginti. Negalima atleisti iš pareigų teisėjų kaip grupės, negalima atleisti iš pareigų teisėjų dėl bendrųjų priežasčių, nesusijusių su atskiro asmens elgesiu.

38. Tokių užtikrinimo ir apsaugos priemonių šiuo atveju nėra ir susijusiomis nuostatomis būtų akivaizdžiai pažeidžiamas Aukščiausiojo Teismo teisėjų nepriklausomumo ir valdžių padalijimo principas[34], taigi ir teisinės valstybės principas.

3.5.2. Drausminės procedūros

39. Įstatymu dėl Aukščiausiojo Teismo būtų įsteigti nauji drausminiai rūmai ir naujos drausminių procedūrų taisyklės, taikomos Aukščiausiojo Teismo teisėjams[35].

---

30 Todėl pagal Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 95 straipsnį teisingumo ministras paskelbia apie laisvas darbo vietas kuriuose nors Aukščiausiojo Teismo rūmuose ir tada siūlo Nacionalinei teisėjų tarybai po vieną savo paties pasirinktą kandidatą į kiekvieną paskelbtą laisvą darbo vietą. Nacionalinė teisėjų taryba įvertina kiekvieną kandidatą ir teikia siūlymą Respublikos Prezidentui skirti jį į Aukščiausiojo Teismo teisėjo pareigas. Tam tikrais atvejais pakaks, kad Nacionalinė teisėjų taryba pateiktų tokį pasiūlymą tik per vieną iš savo grupių, todėl atsiranda galimybė nušalinti nuo šio klausimo iš narių teisėjų sudarytą grupę. Teisingumo ministras gali padaryti papildomą pranešimą apie likusias laisvas darbo vietas. Tada kandidatai gali teikti savo kandidatūras per įprastą procedūrą, Nacionalinė teisėjų taryba įvertina jas ir pateikia prašymą Respublikos Prezidentui dėl kandidatų skyrimo į Aukščiausiojo Teismo teisėjų pareigas.

31 2005 m. gegužės 31 d. Sprendimas *Syfait ir kiti*, C-53/03, 31 punktas; 1999 m. vasario 4 d. Sprendimas *Köllensperger ir Atzwanger*, C-103/97, 20 punktas.

32 2014 m. spalio 9 d. Sprendimas *TDC*, C-222/13, 29–32 punktai; 2006 m. rugsėjo 19 d. Sprendimas *Wilson*, C-506/04, 53 punktas; 1999 m. vasario 4 d. Sprendimas *Köllensperger ir Atzwanger*, C-103/97, 20–23 punktai; 1997 m. rugsėjo 12 d. Sprendimas *Dorsch Consult*, C-54/96, 36 punktas; 2001 m. lapkričio 29 d. Sprendimas *De Coster*, C-17/00, 18–21 punktai; EŽTT byla *Baka prieš Vengriją*, Nr. 20261/12, 2016 m. birželio 23 d., 121 punktas.

33 EŽTT byla *Campbell ir Fell prieš Jungtinę Karalystę*, Nr. A80 (1984), 1984 m. birželio 28 d., 80 punktas.

34 Įstatymas prieštarauja Europos Tarybos standartams. Ypač naujos taisyklės prieštarauja teisėjų nepašalinamumo principui, kaip esminiam teisėjų nepriklausomumo elementui, įtvirtintam 2010 m. Europos Tarybos rekomendacijoje. Taigi Aukščiausiojo Teismo teisėjų kadencija turėtų būti užtikrinta, o jų įgaliojimai neturėtų būti pirma laiko nutraukti. Taip pat pagal 2010 m. Europos Tarybos rekomendaciją su teisėjų atranka ir karjera susiję sprendimai turėtų būti pagrįsti objektyviais kriterijais, kurie nustatyti įstatymu arba kuriuos nustato kompetentingos institucijos, o vyriausybei arba teisėkūros institucijoms priimant sprendimus dėl teisėjų atrankos ir karjeros, nepriklausoma ir kompetentinga institucija, daugiausia sudaryta iš teisėjų, turėtų turėti įgaliojimus teikti rekomendacijas arba reikšti nuomones, kurių atitinkama skiriančioji institucija laikytųsi praktikoje. Šiuo įstatymu pažeidžiami šie standartai.

35 Aukščiausiojo Teismo teisėjams taikomos drausminės procedūros yra susijusios su atsakomybe už tarnybos taisyklių pažeidimus ir už keliamą pavojų teisėjų orumui. Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 5 straipsnyje nurodyta, kad

40. Šios naujos drausminių procedūrų taisyklės neigiamai paveiktų teismų nepriklausomumą. Konkrečiau, teisingumo ministrui dalyvaujant drausminėse procedūrose, taikomose Aukščiausiojo Teismo teisėjams, iškiltų grėsmė jų nepriklausomumui – teisingumo ministras turėtų įgaliojimus inicijuoti drausmines procedūras prieš Aukščiausiojo Teismo teisėjus, taip pat daryti įtaką tyrimo eigai, tai reiškia, kad teisingumo ministrui būtų suteikta papildoma priemonė daryti didelį spaudimą teisėjams.

41. Pažymėtina, kad pagal Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 56 straipsnio 5 dalį teisingumo ministras galėtų nepritarti tyrimą atliekančio Aukščiausiojo Teismo drausmines nuobaudas skiriančio pareigūno sprendimui nutraukti tyrimą nesant jam pagrindo, tokiu atveju Aukščiausiojo Teismo drausmines nuobaudas skiriantis pareigūnas turėtų tęsti drausmines procedūras ir privalėtų vykdyti teisingumo ministro nurodymus. Be to, teisingumo ministras atskirais atvejais galėtų pats skirti drausmines nuobaudas skiriantį pareigūną[36]. Teisingumo ministrui paskyrus drausmines nuobaudas skiriantį pareigūną, jokie kiti drausmines nuobaudas skiriantys pareigūnai negalėtų dalyvauti toje byloje. Kai teisingumo ministras paskiria drausmines nuobaudas skiriantį pareigūną, privaloma atlikti išankstinį tyrimą. Pagal 57 straipsnio 2 dalį ministro paskirtas drausmines nuobaudas skiriantis pareigūnas privalėtų vykdyti nurodymus, kuriuos tam tikrais atvejais pateikia teisingumo ministras.

42. Vien grėsmė, kad pagal teisingumo ministro nurodymus gali būti pradėtos drausminės procedūros, tiesiogiai veiktų Aukščiausiojo Teismo teisėjų nepriklausomumą. Teisingumo Teismas nurodė, kad norint, jog teismas būtų nepriklausomas, jis turėtų visiškai nepriklausomai vykdyti savo funkcijas ir nebūti pavaldus jokiai kitai institucijai, taigi ir apsaugotas nuo išorinio kišimosi arba spaudimo, galinčio kelti pavojų nepriklausomam jo narių sprendimui dėl jų nagrinėjamų bylų[37]. Šiuo atveju šios sąlygos nevykdomos. Dėl šių priežasčių Aukščiausiojo Teismo teisėjai nagrinėdami bylas gali jausti spaudimą laikytis vykdomosios valdžios nuomonės.

3.5.3. Teisėkūros procesas

43. Komisija pažymi, kad Įstatymas dėl Aukščiausiojo Teismo, kuris yra savarankiškas naujas įstatymas, sudarytas daugiau kaip iš 110 straipsnių, ir kuriuo iš dalies keičiami šeši esami įstatymai, turėtų didelę įtaką Aukščiausiojo Teismo nepriklausomumui ir apskritai valdžių padalijimo bei teisinės valstybės principui Lenkijoje. Komisija apgailestauja, kad šis svarbus įstatymas nebuvo tinkamai parengtas ir dėl jo nebuvo deramai konsultuojamasi. Priešingai – projektas buvo pateiktas 2017 m. liepos 12 d., o priimtas 2017 m. liepos 22 d. Komisija laikosi nuomonės, kad taip greitai abiejuose

---

drausminiai rūmai taip pat vykdo Aukščiausiojo Teismo teisėjams taikomas drausmines procedūras, tam tikras teisininkams taikomas drausmines procedūras ir nagrinėja apeliacinius skundus dėl drausminių priemonių sprendimų. Įstatymu nustatoma nauja Aukščiausiojo Teismo drausminių teismų sudėtis: pagal bendrąją tvarką pirmosios instancijos drausminis teismas bus sudarytas iš vieno drausminių rūmų teisėjo, antrosios instancijos drausminis teismas bus sudarytas iš trijų teisėjų. Drausmines procedūras galima pradėti drausmines nuobaudas skiriančio pareigūno siūlymu (56 straipsnio 1 dalis – drausmines nuobaudas skiriantis pareigūnas, skiriamas Aukščiausiojo Teismo trejų metų laikotarpiui, ir 54 straipsnio 4 dalis – atskirais atvejais ministro skiriamas drausmines nuobaudas skiriantis pareigūnas).

[36] Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 54 straipsnio 1 dalis. Teisingumo ministras skiria drausmines nuobaudas skiriančius pareigūnus iš Generalinio prokuroro siūlomų prokurorų.

[37] 2017 m. vasario 16 d. Sprendimas *Margarit Panicello*, C-503/15, 37–38 punktas; 2015 m. spalio 6 d. Sprendimas *Consorci Sanitari del Maresme*, C-203/14, 19 punktas; 2014 m. spalio 9 d. Sprendimas *TDC*, C-222/13, 30 punktas; 2014 m. liepos 17 d. Sprendimas *Torresi*, sujungtos bylos C-58/13 ir C-59/13, 22 punktas; 2006 m. rugsėjo 19 d. Sprendimas *Wilson*, C-506/04, 51 punktas.

rūmuose įvykęs teisėkūros procesas savaime menkina pasitikėjimą teisminėmis institucijomis Lenkijoje ir neatitinka lojalaus bendradarbiavimo tarp valstybės institucijų dvasios, kuri turėtų būti būdinga teisinės valstybės principu grindžiamai valstybei.

3.6. Kitos nuostatos

44. Vertinant teisinės valstybės principo ir valdžių padalijimo požiūriu, šiuose keturiuose įstatymuose yra įvairių kitų opių nuostatų, ypač susijusių su teismų drausmines nuobaudas skiriančių pareigūnų įgaliojimų nutraukimu pirmiau laiko[38], teisingumo ministro įgaliojimais vertinti teismų darbą[39], teisėjų perkėlimu[40], Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos struktūra[41], teisėjų turto deklaravimu[42] ir Nacionalinės teisėjų tarybos ir Aukščiausiojo Teismo darbuotojais[43]. Įvairiose analizėse, ypač atliktose Aukščiausiojo Teismo ir Nacionalinės teisėjų tarybos, šie klausimai įvardijami kaip keliantys susirūpinimą, įskaitant atitikties Konstitucijai klausimus[44]. Tačiau, kaip paaiškinta pirmiau, nepriklausoma ir teisėta konstitucinė peržiūra šiuo metu nėra galima.

4. SISTEMINĖS GRĖSMĖS TEISINEI VALSTYBEI NUSTATYMAS

45. Dėl pirmiau išdėstytų priežasčių Komisija laikosi nuomonės, kad sisteminė grėsmė teisinei valstybei Lenkijoje, apie kurią kalbėta 2016 m. liepos 27 d. ir 2016 m. gruodžio 21 d. rekomendacijose, labai padidėjo. Visų pirma:

(1) Neteisėtas Konstitucinio Teismo pirmininkės paskyrimas; leidimas 8-osios kadencijos Seimo be tinkamo teisinio pagrindo paskirtiems trims teisėjams eiti pareigas; tai, kad vienas iš šių teisėjų buvo paskirtas Teismo pirmininko pavaduotoju; tai, kad trys ankstesnės kadencijos Seimo 2015 m. spalio mėn. teisėtai paskirti teisėjai neturi galimybės pradėti eiti Konstitucinio Teismo teisėjų pareigų, taip pat pirmiau aprašyti paskesni įvykiai Teisme *de facto* lėmė, kad Teismas buvo visiškai pertvarkytas nesilaikant įprasto konstitucinio teisėjų skyrimo proceso nuostatų. Dėl šios priežasties Komisija mano, kad Konstitucinio Teismo nepriklausomumui ir teisėtumui yra labai pakenkta, todėl nebegalima veiksmingai užtikrinti Lenkijos įstatymų konstitucingumo. Nebegali būti laikoma, kad tokiomis aplinkybėmis priimamais Teismo sprendimais atliekama veiksminga konstitucinė peržiūra.

---

38 Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, 6 straipsnis; Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 100 straipsnio 1 ir 2 dalys.

39 Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo 1 straipsnio 16 dalis.

40 Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo 1 straipsnio 5 dalies b punktas.

41 Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos 1 straipsnis.

42 Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo 1 straipsnio 33 dalis ir Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 38 straipsnis.

43 Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, 10 straipsnis; liepos 20 d. Įstatymo dėl Aukščiausiojo Teismo 93 straipsnis ir 99 straipsnis.

44 Naujos nuostatos dėl teismų vadovų taip pat įvardijamos kaip keliančios susirūpinimą (2017 m. kovo 23 d. Įstatymo, kuriuo iš dalies keičiamas Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo, 1 straipsnis).

(2) Jau galiojantis Įstatymas dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos ir Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir Įstatymas dėl Aukščiausiojo Teismo, jei jie įsigaliotų, struktūriniu požiūriu silpnina teisminių institucijų nepriklausomumą Lenkijoje ir iš karto bei konkrečiai paveiktų nepriklausomą visų teisminių institucijų darbą. Žinant, kad teisminių institucijų nepriklausomumas yra esminis teisinės valstybės elementas, šiais naujaisiais įstatymais labai padidinama sisteminė grėsmė teisinės valstybės principui, kaip nustatyta ankstesnėse rekomendacijose.

(3) Konkrečiau, Aukščiausiojo Teismo teisėjų atleidimas iš pareigų, galimas jų pakartotinis paskyrimas ir kitos priemonės, kurios numatytos Įstatyme dėl Aukščiausiojo Teismo, labai stipriai padidintų grėsmę teisinei valstybei.

(4) Naujieji įstatymai kelia didelį susirūpinimą dėl suderinamumo su Lenkijos Konstitucija, kaip pabrėžiama įvairiuose pareiškimuose, ypač Aukščiausiojo Teismo, Nacionalinės teisėjų tarybos, Lenkijos ombudsmeno, Advokatų asociacijos ir teisėjų bei teisininkų asociacijų, taip pat kitų atitinkamų suinteresuotųjų šalių[45]. Tačiau, kaip paaiškinta pirmiau, veiksminga konstitucinė šių įstatymų peržiūra nebegalima.

(5) Galiausiai, Lenkijos vyriausybės ir valdančiosios daugumos Parlamento narių daromi veiksmai ir vieši pareiškimai prieš Lenkijos teisėjus ir teismus pakenkė pasitikėjimui visa teisingumo sistema. Komisija pabrėžia lojalaus valstybės institucijų bendradarbiavimo principą, kuris yra, kaip pabrėžta Venecijos komisijos pateiktose nuomonėse, būtina demokratinės valstybės, grindžiamos teisinės valstybės principu, konstitucinė sąlyga.

46. Komisija primena, kad sukūrus konstitucinio teisingumo sistemą, vienas svarbiausių teisinės valstybės aspektų yra jos veiksmingumas. Komisija taip pat pabrėžia, kad, nežiūrint pasirinkto teisingumo sistemos modelio, teisminių institucijų nepriklausomumas privalo būti apsaugotas pagal ES teisę. Valstybės narės pačios turi organizuoti savo teismų sistemas, taip pat nuspręsti, ar įsteigti teisėjų tarybą, kurios vaidmuo yra saugoti teismų nepriklausomumą, ar jos neįsteigti. Tačiau, jei valstybė narė įsteigia tokią tarybą, kaip, pvz., Lenkijoje, kurioje Nacionalinei teisėjų tarybai Lenkijos Konstitucijoje aiškiai skiriama užduotis saugoti teismų nepriklausomumą, tokios tarybos nepriklausomumą privaloma užtikrinti pagal Europos standartus.

47. Nepaisant to, kad Europoje yra skirtingų teisingumo sistemų, buvo nustatyti bendrieji Europos standartai, skirti teismų nepriklausomumui apsaugoti. Su dideliu susirūpinimu Komisija pastebi, kad įsigaliojus pirmiau nurodytiems naujiesiems įstatymams, Lenkijos teisingumo sistema šiuo požiūriu nebeatitiktų Europos standartų.

---

[45] Pvz., 2017 m. sausio 30 d., vasario 3 d., balandžio 28 d. ir liepos 18 d. Aukščiausiojo Teismo nuomonės; 2017 m. sausio 30 d., vasario 10 d., kovo 7 d., gegužės 12 d., gegužės 26 d. ir liepos 18 d. Nacionalinės teisėjų tarybos nuomonės; 2017 m. vasario 1 d., balandžio 12 d., gegužės 31 d., birželio 28 d. ir liepos 18 d. ombudsmeno nuomonės; 2017 m. vasario 10 d. Nacionalinės teisminių institucijų ir prokuratūros mokyklos direktoriaus nuomonė; bendros apeliacinių teismų teisėjų nuomonės – 2017 m. vasario 6 d. Liublino teritorijų, 2017 m. vasario 7 d. Gdansko, Krokuvos, Balstogės, Ščecino, Žešuvo, 2017 m. vasario 8 d. Varšuvos ir Poznanės; 2017 m. vasario 3 d. Vyriausiosios advokatų asociacijos prezidiumo rezoliucija; 2017 m. sausio 29 d. Teisėjų asociacijos „Themis“ nuomonė; 2017 m. vasario 8 d. Teisėjų asociacijos „Iustitia“ nuomonės; 2017 m. vasario 6 d. Nacionalinės teismo referentų asociacijos nuomonė; 2017 m. vasario 7 d. Alumnų ir Nacionalinės teisminių institucijų ir prokuratūros mokyklos kandidatų asociacijos nuomonė; 2017 m. vasario 8 d. Nacionalinės teisėjų padėjėjų asociacijos nuomonė.

48. Šiuo klausimu Komisija atkreipia dėmesį į 2017 m. liepos 24 d. Respublikos Prezidento sprendimą grąžinti Seimui Įstatymą dėl Aukščiausiojo Teismo ir Įstatymą dėl Nacionalinės teisėjų tarybos.

49. Pagarba teisinės valstybės principui – ne tik išankstinė visų ES sutarties 2 straipsnyje išvardytų pagrindinių vertybių apsaugos sąlyga. Tai reiškia ir visų teisių ir prievolių, kylančių iš Sutarčių, laikymąsi ir užtikrinimą, kad piliečiai, įmonės ir nacionalinės valdžios institucijos pasitikėtų visų kitų valstybių narių teisės sistemomis. Tam tikri naujųjų įstatymų aspektai taip pat kelia susirūpinimą dėl suderinamumo su ES teise ir dėl šios priežasties Komisija nusprendė, be esamos rekomendacijos dėl teisinės valstybės, pradėti ir pažeidimo nagrinėjimo procedūras prieš Lenkiją, kai bus paskelbtas Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo arba jei bus pasirašytas ir paskelbtas Įstatymas dėl Aukščiausiojo Teismo.

50. Komisija pabrėžia, kad norint, jog vidaus rinka veiktų sklandžiai, taip pat labai svarbu, jog tinkamai funkcionuotų teisinė valstybė, nes ekonominės veiklos vykdytojai privalo žinoti, kad jie bus vienodai vertinami pagal įstatymą. To negalima užtikrinti be nepriklausomų teisminių institucijų kiekvienoje valstybėje narėje. Dėl šios priežasties Komisija, atsižvelgdama į 2017 m. Europos semestrą, konkrečiai šaliai skirtose rekomendacijose, parengtose Lenkijai, pabrėžė, kaip svarbu, kad Lenkijos valdžios institucijos spręstų didelį susirūpinimą keliančius klausimus, susijusius su teisine valstybe. Konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas Europos Vadovų Taryba iš esmės patvirtino 2017 m. birželio 23 d., o 2017 m. liepos 11 d. jas priėmė Ekonomikos ir finansų reikalų taryba[46].

51. Komisija pažymi, kad didelį susirūpinimą dėl Lenkijos teisinės sistemos reformos išreiškė daug įvairių Europos ir tarptautinio masto subjektų – Europos teisminių sistemų atstovai, įskaitant Europos Sąjungos aukščiausiųjų teismų pirmininkų tinklo ir Europos teismų tarybų tinklo atstovus, Venecijos komisija, Europos Tarybos žmogaus teisių komisaras, Jungtinių Tautų žmogaus teisių komitetas bei daug pilietinės visuomenės organizacijų, kaip antai organizacija „Amnesty International“ ir Žmogaus teisių ir demokratijos tinklas. Europos Parlamentas taip pat išreiškė susirūpinimą, taip pat ir dviejose Komisijos požiūrį palaikančiose rezoliucijose.

5. REKOMENDUOJAMI VEIKSMAI

52. Komisija rekomenduoja Lenkijos valdžios institucijoms skubos tvarka imtis tinkamų veiksmų, kad būtų pašalinta ši sisteminė grėsmė teisinės valstybės principams.

53. Visų pirma Komisija rekomenduoja Lenkijos valdžios institucijoms imtis šių veiksmų:

(a) atkurti Konstitucinio Teismo nepriklausomumą ir teisėtumą, kaip Lenkijos Konstitucijos garantą, užtikrinus, kad jo teisėjai, jo pirmininkas ir jo pirmininko pavaduotojas būtų teisėtai išrinkti ir paskirti, ir visiškai įgyvendinus 2015 m. gruodžio 3 ir 9 d. Konstitucinio Teismo sprendimą, kuriuo reikalaujama, kad trys teisėjai, kurie buvo teisėtai paskirti 2015 m. spalio mėn. ankstesniosios kadencijos Seimo, galėtų pradėti eiti teisėjo pareigas

[46] 14 konstatuojamoji dalis: *„Svarbūs veiksniai, kurie leistų padidinti investicijų lygį, yra teisinis tikrumas ir pasitikėjimas reglamentavimo, mokesčių ir kitų sričių politikos bei institucijų darbo kokybe ir nuspėjamumu. Šiomis aplinkybėmis taip pat itin svarbios yra teisinė valstybė ir nepriklausomos teisminės institucijos. Išsprendus rimtas su teisine valstybe susijusias problemas bus padėta padidinti teisinį tikrumą.“* 2017 m. liepos 13 d. Tarybos rekomendacija dėl 2017 m. Lenkijos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2017 m. Lenkijos konvergencijos programos.

Konstituciniame Teisme, ir kad trys naujos kadencijos Seimo be tinkamo teisėto pagrindo paskirti teisėjai nebenagrinėtų bylų, jei jie nėra teisėtai išrinkti[47];

(b) paskelbti ir visiškai įgyvendinti 2016 m. kovo 9 d., 2016 m. rugpjūčio 11 d. ir 2016 m. lapkričio 7 d. Konstitucinio Teismo sprendimus;

(c) užtikrinti, kad Įstatymas dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, Įstatymas dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir Įstatymas dėl Aukščiausiojo Teismo neįsigaliotų, o Įstatymas dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos būtų atšauktas arba iš dalies pakeistas, siekiant užtikrinti jo atitiktį Konstitucijai ir teismų nepriklausomumo Europos standartams;

(d) susilaikyti nuo bet kokių priemonių, kuriomis kišamasi į Aukščiausiojo Teismo teisėjų kadenciją ir jų funkcijas;

(e) užtikrinti, kad atliekant bet kokią teisingumo reformą būtų laikomasi teisinės valstybės principo ir kad ji atitiktų ES teisės normas ir Europos standartus, susijusius su teismų nepriklausomumu, taip pat, kad ši reforma būtų parengta glaudžiai bendradarbiaujant su teismais ir visomis suinteresuotosiomis šalimis;

(f) susilaikyti nuo veiksmų ir viešų pareiškimų, kurie dar labiau sumenkintų Konstitucinio Teismo, Aukščiausiojo Teismo, bendrosios kompetencijos teismų, teisėjų atskirai arba bendrai, arba teismų apskritai teisėtumą.

54. Komisija pabrėžia, kad skirtingos valstybės institucijos turi lojaliai bendradarbiauti su teisine valstybe susijusiais klausimais, nes tai be galo svarbu siekiant rasti išeitį iš dabartinės padėties. Komisija taip pat ragina Lenkijos valdžios institucijas siekti išsiaiškinti Venecijos komisijos nuomonę apie Įstatymą dėl Nacionalinės teisminių institucijų mokyklos, Įstatymą dėl Nacionalinės teisėjų tarybos, Įstatymą dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir Įstatymą dėl Aukščiausiojo Teismo, taip pat apie visus naujus siūlomus teisės aktus, kuriais siekiama reformuoti Lenkijos teisingumo sistemą.

55. Komisija ragina Lenkijos Vyriausybę per vieną mėnesį nuo šios rekomendacijos gavimo išspręsti joje nustatytas problemas ir pranešti Komisijai apie veiksmus, kurių buvo imtasi šiuo tikslu.

56. Komisija ragina Lenkijos valdžios institucijas pasinaudoti galimybe, atsiradusia Lenkijos Prezidentui nusprendus grąžinti Seimui Įstatymą dėl Nacionalinės teisėjų tarybos ir Įstatymą dėl Aukščiausiojo Teismo, ir užtikrinti, kad atliekant visas teismų reformas Lenkijoje būtų atsižvelgiama į šioje rekomendacijoje išsakytus susirūpinimą keliančius klausimus.

57. Komisija taip pat primena, kad rekomendacijos, priimtos pagal teisinės valstybės priemonių sistemą neužkerta kelio tam, kad būtų tiesiogiai aktyvuotas ES sutarties 7 straipsnis, jei dėl staigiai pablogėjusios padėties valstybėje narėje reikėtų griežtesnio ES atsako[48].

58. Komisija ypač prašo Lenkijos valdžios institucijų nesiimti jokių priemonių Aukščiausiojo Teismo teisėjams atleisti iš pareigų arba priversti išeiti į pensiją, nes šios priemonės stipriai padidintų grėsmę teisinei valstybei. Jei Lenkijos valdžios

[47] Žr. Rekomendaciją (ES) 2017/146 ir Rekomendaciją (ES) 2016/1374.

[48] Komunikato „Naujos ES priemonės teisinei valstybei stiprinti“, COM(2014) 158 *final 4.1 skirsnis.*

institucijos imtųsi kokių nors tokio pobūdžio priemonių, Komisija yra pasirengusi nedelsiant aktyvinti ES sutarties 7 straipsnio 1 dalį.

59. Remdamasi šia rekomendacija, Komisija tebėra pasirengusi vesti konstruktyvų dialogą su Lenkijos vyriausybės atstovais.

Priimta Briuselyje, 2017 07 26

Komisijos vardu
Frans TIMMERMANS
Pirmasis Europos Komisijos pirmininko pavaduotojas