EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 26.7.2017
C(2017) 5320 final

KOMISSION SUOSITUS,

annettu 26.7.2017,

oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa,

täydentää komission suosituksia (EU) 2016/1374 ja (EU) 2017/146

KOMISSION SUOSITUS,

annettu 26.7.2017,

oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa,

täydentää komission suosituksia (EU) 2016/1374 ja (EU) 2017/146

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 292 artiklan,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Komissio esitti 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista Puolassa koskevassa suosituksessa[1] huolensa maan perustuslakituomioistuimen tilanteesta ja antoi suosituksia ongelmien korjaamiseksi. Komissio antoi 21 päivänä joulukuuta 2016 täydentävän suosituksen[2] oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa.

(2) Komissio antoi suosituksensa oikeusvaltioperiaatetta koskevan toimintakehyksen[3] mukaisesti. Toimintakehyksessä esitetään, miten komissio aikoo toimia siinä tapauksessa, että jossakin unionin jäsenvaltiossa on nähtävissä selviä merkkejä oikeusvaltioon kohdistuvasta uhkasta, ja selitetään oikeusvaltiokäsitteeseen sisältyvät periaatteet. Toimintakehyksessä annetaan ohjeita komission ja kyseisen jäsenvaltion vuoropuheluun. Tarkoituksena on estää sellaisen oikeusvaltioon kohdistuvan järjestelmätason uhkan muodostuminen, josta saattaisi kehittyä selvä vaara unionin arvojen loukkaamisesta vakavasti siten, että olisi otettava käyttöön Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEU-sopimus’, 7 artiklassa tarkoitettu menettely. Jos jossakin jäsenvaltiossa on selviä merkkejä oikeusvaltioon kohdistuvasta järjestelmätason uhkasta, komissio käynnistää jäsenvaltion kanssa vuoropuhelun oikeusvaltioperiaatetta koskevan toimintakehyksen mukaisesti.

(3) Euroopan unioni perustuu SEU-sopimuksen 2 artiklassa vahvistetuille yhteisille arvoille, joihin kuuluu oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen. Sen lisäksi, että komission tehtävänä on varmistaa EU:n oikeuden noudattaminen, se vastaa yhdessä Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja neuvoston kanssa unionin yhteisten arvojen takaamisesta.

(4) Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ja Euroopan neuvoston laatimissa asiakirjoissa, jotka perustuvat

---

[1] Komission suositus (EU) 2016/1374, annettu 27 päivänä heinäkuuta 2016, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa; EUVL L 217, 12.8.2016, s. 53–68.

[2] Komission suositus (EU) 2017/146, annettu 21 päivänä joulukuuta 2016, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa, täydentää komission suositusta (EU) 2016/146; EUVL L 22, 27.1.2017, s. 65–81.

[3] Tiedonanto *Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi*, COM(2014) 158 final.

varsinkin Demokratiaa oikeusteitse -komission (Venetsian komissio) asiantuntemukseen, esitetään ei-tyhjentävä luettelo oikeusvaltiokäsitteeseen sisältyvistä periaatteista ja määritellään siten oikeusvaltion perusmerkitys SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettuna EU:n yhteisenä arvona. Näitä periaatteita ovat laillisuus, joka tarkoittaa, että lainsäädäntöprosessi on läpinäkyvä, vastuullinen, demokraattinen ja moniarvoinen, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kielto, riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet, tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perusoikeuksien kunnioittamisen varmistaminen, sekä yhdenvertaisuus lain edessä.[4] Sen lisäksi että valtioelinten tehtävänä on pitää yllä näitä periaatteita ja arvoja, niillä on myös velvollisuus tehdä vilpitöntä yhteistyötä.

(5) Komissio esitti 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassaan suosituksessa seikat, joiden vuoksi se päätti 13 päivänä tammikuuta 2016 tarkastella tilannetta oikeusvaltioperiaatetta koskevan toimintakehyksen mukaisesti ja antaa 1 päivänä kesäkuuta 2016 lausunnon oikeusvaltion tilanteesta Puolassa. Suosituksessa myös todettiin, että vuoropuhelu komission ja Puolan hallituksen välillä ei hälventänyt komission huolenaiheita.

(6) Komissio katsoi suosituksessa, että Puolassa oli oikeusvaltioon kohdistuva järjestelmätason uhka, ja suositti, että Puolan viranomaiset toteuttaisivat tarvittavat toimenpiteet tämän uhkan korjaamiseksi kiireellisesti.

(7) Komissio otti 21 päivänä joulukuuta 2016 antamassaan suosituksessa huomioon viimeisimmän kehityksen, joka Puolassa oli tapahtunut komission 27 päivänä heinäkuuta 2016 antaman suosituksen jälkeen. Komissio katsoi, että vaikka osa sen viimeisimmässä suosituksessa esiin tuoduista ongelmista oli ratkaistu, jäljellä oli edelleen merkittäviä ongelmia, minkä lisäksi tällä välin oli noussut esiin uusia huolenaiheita. Komissio katsoi lisäksi, että perustuslakituomioistuimen uuden presidentin nimittämiseen johtanut menettely antoi aihetta vakaviin huoliin oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen näkökulmasta. Komissio katsoi päätelmissään, että oikeusvaltioon kohdistui edelleen järjestelmätason uhka Puolassa. Komissio kehotti Puolan hallitusta ratkaisemaan suosituksessa yksilöidyt ongelmat kiireellisesti kahden kuukauden kuluessa ja ilmoittamaan komissiolle tätä varten toteutetuista toimenpiteistä. Komissio ilmoitti olevansa edelleen valmis jatkamaan rakentavaa vuoropuhelua Puolan hallituksen kanssa suosituksen pohjalta.

(8) Puolan hallitus vastasi komission täydentävään suositukseen 20 päivänä helmikuuta 2017 eli suosituksessa asetetun kahden kuukauden määräajan puitteissa. Vastauksessaan hallitus totesi olevansa eri mieltä kaikista suosituksessa esitetyistä näkemyksistä. Hallitus ei myöskään ilmoittanut mistään uusista toimenpiteistä, joilla pyrittäisiin hälventämään komission esiin tuomia huolenaiheita. Vastauksessa korostetaan, että perustuslakituomioistuimen uuden presidentin nimittäminen 21 päivänä joulukuuta 2016 samoin kuin perustuslakituomioistuimen organisaatiosta ja menettelyistä annetun lain ja perustuslakituomioistuimen tuomareiden asemasta annetun lain sekä näiden lakien täytäntöönpanosta annetun lain voimaantulo on luonut asianmukaiset olosuhteet perustuslakituomioistuimen toiminnalle. Vastauksen mukaan perustuslakituomioistuimen toiminta oli tätä ennen ollut halvaantunut, mikä johtui oppositiopoliitikkojen poliittisista riidoista, joihin myös entinen perustuslakituomioistuimen presidentti oli osallistunut.

[4] Ks. COM(2014) 158 final, 2 jakso, liite I.

(9) Kahdeksas Sejm oli nimittänyt Mariusz Muszyńskin perustuslakituomioistuimen tuomariksi ilman pätevää oikeusperustaa, ja virkaa tekevä perustuslakituomioistuimen presidentti hyväksyi hänen virkaanastumisensa 20 päivänä joulukuuta 2016. Muszyński nimitettiin 21 päivänä joulukuuta 2016 perustuslakituomioistuimen uuden presidentin sijaiseksi tämän poissaolojen varalta.

(10) Vastikään nimitetty presidentti määräsi 10 päivänä tammikuuta 2017 varapresidentin pitämään jäljellä olevat lomapäivänsä. Presidentti jatkoi 24 päivänä maaliskuuta 2017 varapresidentin lomaa kesäkuun loppuun saakka, vaikka varapresidentti oli pyytänyt, että hän voisi palata hoitamaan tuomarin virkaansa 1 päivästä huhtikuuta 2017 lähtien.

(11) Oikeusministeri käynnisti 12 päivänä tammikuuta 2017 perustuslakituomioistuimessa menettelyn, jonka tarkoituksena oli tutkia, oliko kolmen perustuslakituomioistuimen tuomarin valinta vuonna 2010 perustuslain mukainen. Tämän menettelyn jälkeen näiden kolmen tuomarin käsiteltäväksi ei ole enää annettu asioita.

(12) Venetsian komission puheenjohtaja antoi 16 päivänä tammikuuta 2017 julkilausuman, jossa hän toi esiin huolensa perustuslakituomioistuimen tilanteen heikentymisestä.

(13) Puolan hallitus ilmoitti 20 päivänä tammikuuta 2017 oikeuslaitoksen kattavasta uudistuksesta. Oikeusministeri esitteli kansallista tuomarineuvostoa koskevan lakiehdotuksen.

(14) Oikeusministeri esitteli 25 päivänä tammikuuta 2017 Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallista oppilaitosta koskevan lakiehdotuksen.

(15) Varsovan muutoksenhakutuomioistuin esitti 10 päivänä helmikuuta 2017 korkeimmalle oikeudelle laintulkintaa koskevan kysymyksen, jossa pyydettiin arvioimaan, voitiinko tuomari Julia Przyłębskan nimittämistä perustuslakituomioistuimen presidentiksi pitää lainmukaisena. Korkein oikeus ei ole vielä antanut päätöstä asiassa.

(16) Sejm nimitti 24 päivänä helmikuuta 2017 uuden tuomarin sen tuomarin tilalle, joka erosi perustuslakituomioistuimesta ryhtyäkseen Puolan korkeimman oikeuden tuomariksi.

(17) Kansanedustajien ryhmä, johon kuului 50 Sejmin jäsentä, pyysi 1 päivänä maaliskuuta 2017 perustuslakituomioistuinta toteamaan, että korkeimmasta oikeudesta annettu laki, jonka nojalla korkeimman oikeuden ensimmäinen presidentti oli valittu, oli perustuslain vastainen.

(18) Kansallinen tuomarineuvosto peruutti 13 päivänä maaliskuuta 2017 neljä perustuslakituomioistuimelle tekemäänsä hakemusta, sillä perustuslakituomioistuimen presidentti oli antanut päätöksen, jolla muutettiin tuomioistuimen kokoonpanoa kuulemisissa.

(19) Sejmin 50 jäsenen ryhmä ehdotti 12 päivänä huhtikuuta 2017 lakia, jolla muutettaisiin yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettua lakia.

(20) Sejm hyväksyi 11 päivänä toukokuuta 2017 lain, jolla muutettiin Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettua lakia, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettua lakia ja eräitä muita lakeja. Laki julkaistiin 13 päivänä kesäkuuta 2017.

(21) Komissio selosti 16 päivänä toukokuuta 2017 Puolan oikeusvaltion tilannetta yleisten asioiden neuvostolle. Kokouksessa vallitsi laaja yhteisymmärrys siitä, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on kaikkien yhteisen edun mukaista ja että EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot vastaavat yhdessä tästä asiasta. Jäsenvaltioiden hyvin laaja enemmistö antoi tukensa sille, että komissio oli ottanut tehtäväkseen puuttua tähän ongelmaan. Jäsenvaltiot kehottivat Puolan hallitusta jatkamaan vuoropuhelua komission kanssa, jotta avoinna olevat kysymykset voitaisiin ratkaista, ja ilmoittivat odottavansa, että tilanteen kehittymisestä tiedotetaan soveltuvalla tavalla yleisten asioiden neuvostossa.

(22) Kokouksessaan 23 päivänä kesäkuuta 2017 Eurooppa-neuvosto yleisesti ottaen kannatti maakohtaisia suosituksia, jotka oli osoitettu jäsenvaltioille talouspolitiikan EU-ohjausjakson 2017 yhteydessä. Puolalle osoitettuun suositukseen sisältyy johdanto-osan kappale[5], jossa korostetaan, että ”*Oikeusvarmuus sekä luottamus sääntely-, vero- ja muiden toimien ja instituutioiden laatuun ja ennakoitavuuteen ovat tärkeitä tekijöitä, joiden avulla investointiastetta voitaisiin nostaa. Oikeusvaltioperiaate ja tuomioistuinten riippumattomuus ovat tältä kannalta niin ikään tärkeitä. Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviin vakaviin huolenaiheisiin puuttuminen auttaa parantamaan oikeusvarmuutta*.” Maakohtaiset suositukset hyväksyttiin talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa 11 päivänä heinäkuuta 2017.

(23) Sen jälkeen kun perustuslakituomioistuimen aiemman varapresidentin toimikausi oli päättynyt, tasavallan presidentti nimitti 5 päivänä heinäkuuta 2017 Mariusz Muszyńskin perustuslakituomioistuimen uudeksi varapresidentiksi siitä huolimatta, että tämä oli yksi tuomioistuimeen lainvastaisesti nimitetyistä kolmesta tuomarista.

(24) Ryhmä Sejmin jäseniä pyysi 5 päivänä heinäkuuta 2017 perustuslakituomioistuinta toteamaan perustuslainvastaisiksi säännökset, jotka antoivat korkeimmalle oikeudelle toimivallan tarkistaa, oliko tasavallan presidentti nimittänyt perustuslakituomioistuimen presidentin pätevästi vai ei.

(25) Ryhmä Sejmin jäseniä jätti 12 päivänä heinäkuuta 2017 ehdotuksen korkeimmasta oikeudesta annettavaksi laiksi, jossa säädettäisiin muun muassa, että kaikki korkeimman oikeuden tuomarit olisi vapautettava viroistaan ja siirrettävä pakolliselle eläkkeelle, paitsi jos oikeusministeri joidenkin tuomareiden osalta määräisi toisin.

(26) Komissio kirjoitti 13 päivänä heinäkuuta 2017 Puolan hallitukselle ilmaistakseen huolensa viimeaikaisista lainsäädäntöehdotuksista, jotka koskivat oikeuslaitosta ja korkeinta oikeutta. Komissio korosti, että oli tärkeää pidättyä hyväksymästä näitä ehdotuksia, jotta merkityksellinen vuoropuhelu olisi edelleen mahdollista. Se kutsui Puolan ulkoministerin ja oikeusministerin tätä asiaa koskevaan kokoukseen, joka järjestettäisiin mahdollisimman pian. Puolan hallitus kirjoitti komissiolle 14 päivänä heinäkuuta 2017 ja toisti perustuslakituomioistuimen tilannetta koskevat aiemmat selityksensä.

(27) Senaatti hyväksyi 15 päivänä heinäkuuta 2017 lain, jolla muutettiin kansallisesta tuomarineuvostosta annettua lakia ja eräitä muita lakeja, sekä lain, jolla muutettiin yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettua lakia.

(28) Puolan hallitus vastasi 19 päivänä heinäkuuta 2017 komission 13 päivänä heinäkuuta 2017 päivättyyn kirjeeseen. Vastauksessa viitattiin Puolan oikeuslaitosta koskeviin

[5] Puolan vuoden 2017 kansallisesta uudistusohjelmasta 13 päivänä heinäkuuta 2017 annetun neuvoston suosituksen ja samassa yhteydessä annetun Puolan vuoden 2017 lähentymisohjelmaa koskevan neuvoston lausunnon johdanto-osan kappale 14.

vireillä oleviin lainsäädäntöuudistuksiin ja kehotettiin komissiota esittämään uusiin lakeihin liittyvät konkreettiset huolenaiheensa, jotta keskustelua voitaisiin jatkaa.

(29) Senaatti hyväksyi 22 päivänä heinäkuuta 2017 korkeimmasta oikeudesta annetun lain.

(30) Tasavallan presidentti antoi 24 päivänä heinäkuuta 2017 julkilausuman, joka koski hänen päätöstään saattaa korkeimmasta oikeudesta ja kansallisesta tuomarineuvostosta annetut lait uudelleen Sejmin käsiteltäväksi.

(31) Tasavallan presidentti vahvisti 25 päivänä heinäkuuta 2017 lain, jolla muutettiin yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettua lakia,

ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:

1. Puolan tasavallan olisi otettava asianmukaisella tavalla huomioon jäljempänä esitettävä komission analyysi ja toteutettava tämän suosituksen 5 jaksossa esitettävät toimenpiteet niin, että havaittuihin huolenaiheisiin puututaan annetussa määräajassa.

1. SUOSITUKSEN SOVELTAMISALA

2. Tämä suositus täydentää 27 päivänä heinäkuuta 2016 ja 21 päivänä joulukuuta 2016 annettuja suosituksia. Tässä suosituksessa selvitetään, mitkä edellisissä suosituksissa esiin tuoduista huolenaiheista on korjattu, ja esitetään jäljellä olevat ongelmat sekä selostetaan eräitä sittemmin esiin nousseita uusia seikkoja, joita komissio pitää Puolan oikeusvaltion tilanteen kannalta huolestuttavina. Tämän perusteella Puolan hallitukselle esitetään suosituksia siitä, miten näihin huolenaiheisiin olisi puututtava. Huolta aiheuttavat seuraavat seikat:

(1) perustuslain noudattamisen valvonta ei ole riippumatonta ja legitiimiä;

(2) Puolan parlamentti on hyväksynyt Puolan oikeuslaitokseen liittyvää uutta lainsäädäntöä, joka synnyttää vakavan huolen oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja lisää merkittävästi Puolan oikeusvaltioon kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa. Kyseiset lait ovat

(a) laki, jolla muutettiin Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettua lakia, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettua lakia ja eräitä muita lakeja. Laki julkaistiin Puolan virallisessa lehdessä 13 päivänä kesäkuuta 2017, ja se tuli voimaan 20 päivänä kesäkuuta 2017;

(b) laki, jolla muutettiin kansallisesta tuomarineuvostosta annettua lakia ja eräitä muita lakeja. Senaatti hyväksyi lain 15 päivänä heinäkuuta 2017. Laki palautettiin takaisin Sejmin käsiteltäväksi 24 päivänä heinäkuuta 2017;

(c) laki, jolla muutettiin yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettua lakia. Senaatti hyväksyi lain 15 päivänä heinäkuuta 2017, ja presidentti vahvisti sen 25 päivänä heinäkuuta;

(d) korkeimmasta oikeudesta annettu laki, jonka senaatti hyväksyi 22 päivänä heinäkuuta 2017. Laki palautettiin takaisin Sejmin käsiteltäväksi 24 päivänä heinäkuuta 2017.

2. PERUSTUSLAIN NOUDATTAMISEN VALVONTA EI OLE RIIPPUMATONTA JA LEGITIIMIÄ

3. Komission 21 päivänä joulukuuta 2016 annetussa suosituksessa kehotettiin Puolan viranomaisia toteuttamaan toimenpiteet, joiden toteuttamista komissio oli pyytänyt jo 27 päivänä heinäkuuta 2016 antamassaan suosituksessa. Komissio oli suosittanut, että Puolan viranomaiset

   (a) panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamat tuomiot, joissa edellytetään, että edellisen Sejmin lokakuussa 2015 lainmukaisesti nimittämät kolme tuomaria voivat ottaa vastaan virkansa perustuslakituomioistuimessa ja että uuden Sejmin ilman pätevää oikeusperustaa nimittämät kolme tuomaria eivät ota tuomarin virkaa vastaan, ellei heitä valita pätevästi. Tämän vuoksi tasavallan presidentin on otettava viipymättä vastaan virkavala edellisen Sejmin valitsemilta kolmelta tuomarilta;

   (b) julkaisevat ja panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 9 päivänä maaliskuuta 2016 antamat tuomiot sekä perustuslakituomioistuimen 11 päivänä elokuuta 2016 antaman tuomion, joka koski perustuslakituomioistuimesta 22 päivänä heinäkuuta 2016 annettua lakia, sekä muut tämän jälkeen annetut ja tulevat tuomiot;

   (c) varmistavat, että perustuslakituomioistuimesta annetun lain muutoksissa noudatetaan perustuslakituomioistuimen tuomioita, otetaan täysimääräisesti huomioon Venetsian komission lausunnot eikä heikennetä perustuslakituomioistuimen tehokkuutta perustuslain takaajana;

   (d) pidättyvät sellaisista toimista ja julkisista lausumista, jotka voisivat heikentää perustuslakituomioistuimen legitiimiyttä ja tehokkuutta.

4. Lisäksi komissio suositti, että Puolan viranomaiset

   (a) varmistavat, että perustuslakituomioistuin voi viipymättä tehokkaasti tarkistaa perustuslakituomioistuimen tuomareiden asemaa koskevan lain, perustuslakituomioistuimen organisaatiota ja menettelyjä koskevan lain ja näitä lakeja koskevan täytäntöönpanolain perustuslainmukaisuuden ja että tätä koskevat tuomiot julkaistaan viipymättä ja pannaan täysimääräisesti täytäntöön;

   (b) varmistavat, että perustuslakituomioistuimeen ei nimitetä uutta presidenttiä ennen kuin uusien lakien perustuslainmukaisuutta koskevat perustuslakituomioistuimen tuomiot on julkaistu ja pantu täysimääräisesti täytäntöön ja seitsemännen Sejmin lokakuussa 2015 lainmukaisesti nimittämät kolme tuomaria ovat astuneet virkaansa perustuslakituomioistuimessa;

   (c) varmistavat, että niin kauan kuin perustuslakituomioistuimeen ei ole nimitetty uutta presidenttiä lainmukaisesti, presidentin tehtäviä hoitaa perustuslakituomioistuimen varapresidentti eikä virkaa tekevä presidentti eikä henkilö, joka nimitettiin perustuslakituomioistuimen presidentiksi 21 päivänä joulukuuta 2016.

5. Komissio toteaa, että yhtäkään komission antamista suosituksista ei ole pantu täytäntöön.

   (a) Kolme tuomaria, jotka edellinen Sejm oli lainmukaisesti nimittänyt lokakuussa 2015, eivät ole vieläkään voineet aloittaa työtään perustuslakituomioistuimen

tuomareina. Sitä vastoin perustuslakituomioistuimen virkaa tekevä presidentti on sallinut sen, että kolme tuomaria, jotka kahdeksas Sejm nimitti ilman pätevää oikeusperustaa, ovat voineet ottaa virkansa vastaan.

(b) Kolmea tärkeää perustuslakituomioistuimen tuomiota (9 päivänä maaliskuuta 2016, 11 päivänä elokuuta 2016 ja 7 päivänä marraskuuta 2016 annetut tuomiot) ei ole vieläkään julkaistu, vaan ne on poistettu perustuslakituomioistuimen verkkosivustolla olevasta rekisteristä. Muut tuomiot, joita ei vielä ollut julkaistu 21 päivänä joulukuuta 2016 annettua suositusta annettaessa, on sitä vastoin julkaistu virallisessa lehdessä 29 päivänä joulukuuta 2016.

(c) Perustuslakituomioistuin ei ole vieläkään tosiasiallisesti tarkistanut perustuslakituomioistuimen tuomareiden asemaa koskevan lain, perustuslakituomioistuimen organisaatiota ja menettelyjä koskevan lain ja näitä lakeja koskevan täytäntöönpanolain perustuslainmukaisuutta, vaikka tämä tarkistus olisi kiireellinen. Uusi perustuslakituomioistuimen presidentti on nimitetty ennen kuin tämä tarkistus on ollut mahdollista tehdä.

(d) Aiemman perustuslakituomioistuimen presidentin toimikausi on jo päättynyt, mutta uutta presidenttiä ei ole vieläkään lainmukaisesti nimitetty. Aiemman presidentin sijaisena ei ole toiminut varapresidentti vaan virkaa tekevä presidentti ja sittemmin henkilö, joka nimitettiin perustuslakituomioistuimen presidentiksi 21 päivänä joulukuuta 2016.

6. Kuten 21 päivänä joulukuuta 2016 annetussa suosituksessa[6] selostetaan, komissio katsoo, että perustuslakituomioistuimen uuden presidentin nimittämiseen johtanut menettely oli oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen kannalta perustavanlaatuisesti virheellinen. Menettelyn käynnisti virkaa tekevä presidentti, jonka nimittäminen herätti vakavaa huolta vallanjaon ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden periaatteiden noudattamisesta, sellaisina kuin ne taataan Puolan perustuslaissa. Sitä paitsi koko valintamenettely oli perustuslain vastainen, koska siihen saivat osallistua uuden Sejmin lainvastaisesti nimittämät kolme ns. joulukuun tuomaria. Lisäksi tulokseen vaikutti myös se, että lainmukaisesti valitut ns. lokakuun tuomarit eivät voineet osallistua menettelyyn, mikä teki siitä mitättömän. Vakavaa huolta herätti myös se, että yleiskokous kutsuttiin koolle hyvin lyhyellä varoitusajalla ja ettei kokousta suostuttu lykkäämään. Kaiken lisäksi se, että ehdokkaat valittiin vain kuuden tuomarin kokoonpanolla, oli ristiriidassa perustuslakituomioistuimen 7 päivänä marraskuuta 2016 antaman tuomion kanssa, sillä kyseisen tuomion mukaan perustuslain 194 §:n 2 momenttia on tulkittava siten, että tasavallan presidentti nimittää perustuslakituomioistuimen presidentin niiden ehdokkaiden joukosta, joita kannattaa perustuslakituomioistuimen yleiskokouksen enemmistö.

7. Komissio panee merkille myös sen, että perustuslakituomioistuimen presidentin nimittämisen jälkeen on tapahtunut kehitystä, joka entisestään heikentää perustuslakituomioistuimen legitiimiyttä. Erityisesti on todettava seuraavaa: Perustuslakituomioistuimen vasta nimitetty presidentti velvoitti varapresidentin, jonka asema on tunnustettu perustuslaissa, käyttämään jäljellä olevat lomapäivänsä, jolloin loma kesti hänen toimikautensa päättymiseen asti. Yleinen syyttäjä nosti kanteen, jossa väitettiin, että vuonna 2010 tehty kolmen perustuslakituomioistuimen tuomarin nimitys oli pätemätön. Tämän seurauksena kyseiset tuomarit sittemmin

[6] Ks. suosituksen jaksot 5.3 ja 5.4.

syrjäytettiin tuomioistuimen työskentelystä. Uusi presidentti muutti tuomioistuimen kokoonpanoa kuulemisissa, ja asioita siirrettiin sellaisten kokoonpanojen käsiteltäväksi, joiden jäsenistä osa oli lainvastaisesti nimitettyjä tuomareita. Pyynnöt, joita varsinkin oikeusasiamies esitti ja joissa ehdotettiin, että lainvastaisesti nimitetyt tuomarit eivät osallistuisi asioiden käsittelemiseen tuomioistuimessa, hylättiin. Tuomioistuin on antanut merkittävän määrän tuomioita, joiden tekemiseen lainvastaisesti nimitetyt tuomarit ovat osallistuneet. Lisäksi sen jälkeen kun varapresidentin toimikausi oli päättynyt, uudeksi perustuslakituomioistuimen varapresidentiksi nimitettiin lainvastaisesti nimitetty tuomari.

8. Tämän kehityksen seurauksena perustuslakituomioistuimen kokoonpano on tosiasiallisesti muuttunut kokonaan ilman että olisi noudatettu tuomareiden nimittämistä koskevaa tavanomaista perustuslaillista prosessia.

9. Komission täydentävään suositukseen annetussa Puolan viranomaisten vastauksessa, jonka komissio vastaanotti 20 päivänä helmikuuta 2017, ei hälvennetä komission huolenaiheita eikä siinä tuoda esiin mitään konkreettisia toimenpiteitä, joilla puututtaisiin komission esiin nostamiin seikkoihin. Vastauksessa väitetään, että perustuslakituomioistuimen uuden presidentin nimittäminen ja perustuslakituomioistuimesta annetut uudet lait ovat luoneet asianmukaiset olosuhteet perustuslakituomioistuimen toiminnalle. Ennen näitä toimia perustuslakituomioistuimen toiminta oli ollut halvaantunut, mikä johtui oppositiopoliitikkojen poliittisista riidoista. Perustuslakituomioistuimen kokoonpanon osalta vastauksessa kiistetään, aivan kuten aiemmin 27 päivänä heinäkuuta 2016 annettuun suositukseen annetussa vastauksessa, että perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamilla tuomioilla olisi jotain vaikutusta asiaan. Perustuslakituomioistuimen presidentin valinnassa noudatettavan menettelyn osalta vastauksessa jätetään huomiotta 7 päivänä marraskuuta 2016 annettu tuomio. Tämän tuomion mukaan perustuslakituomioistuimen presidentti nimitetään perustuslain mukaan niiden ehdokkaiden joukosta, jotka ovat saaneet enemmistön perustuslakituomioistuimen yleiskokouksessa annetuista äänistä. Perustuslakituomioistuimen varapresidentin aseman osalta vastauksessa jätetään huomiotta se, että perustuslaissa mainitaan nimenomaisesti varapresidentin tehtävä ja että varapresidentti nimitetään samaa menettelyä noudattaen kuin presidentti. Perustuslakituomioistuimen virkaa tekevän presidentin nimittämisen osalta vastauksessa ei mainita mitään perustuslain kohtaa, joka voisi olla noudatetun menettelyn oikeusperusta. Vastauksessa katsotaan, että kyseessä oli poikkeuksellinen oikaisumekanismi, joka johtui poikkeuksellisista olosuhteista.

10. Päätelmänään komissio katsoo, että perustuslakituomioistuimen riippumattomuus ja legitimiteetti on vakavasti heikentynyt ja näin ollen Puolan lakien perustuslainmukaisuutta ei voida enää tehokkaasti turvata.[7] Tilanne on oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen näkökulmasta erityisen huolestuttava myös siksi, että (kuten aiemmissa suosituksissa on todettu) Puolan parlamentti on

[7] Puolan perustuslain 188 §:n mukaan perustuslakituomioistuimella on toimivalta ratkaista, ovatko säädökset ja kansainväliset sopimukset perustuslain mukaisia tai onko jokin säädös sellaisen ratifioidun kansainvälisen sopimuksen mukainen, jonka ratifiointi edellyttää lakiin perustuvaa ennakkohyväksyntää, tai ovatko valtion keskeisten elinten antamat säännökset perustuslain, ratifioitujen kansainvälisten sopimusten ja säädösten mukaisia, tai ovatko poliittisten puolueiden tavoitteet ja toiminta perustuslain mukaisia. Perustuslakituomioistuin käsittelee myös perustuslain loukkauksia koskevat kanteet. Perustuslain 189 §:n mukaan perustuslakituomioistuimen tehtävänä on myös ratkaista keskeisten perustuslaillisten valtioelinten väliset toimivaltariidat.

hyväksynyt joukon erityisen arkaluontoisia uusia lakeja. Näitä ovat uusi virkamieslaki[8], laki poliisilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta[9], yleistä syyttäjänvirastoa koskevat lait[10], laki oikeusasiamiehestä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta[11], laki kansallisesta medianeuvostosta[12] sekä terrorismintorjuntalaki[13].

11. Puolan oikeusvaltion tilaan vaikuttaa kielteisesti se, että perustuslainmukaisuuden riippumaton ja legitiimi tarkistus puuttuu. Tämä kielteinen vaikutus on nyt lisääntynyt merkittävästi, sillä enää ei ole riippumatonta perustuslakituomioistuinta, joka voisi tarkistaa ja taata Puolan oikeuslaitosta koskevien uusien lakien perustuslainmukaisuuden (nämä lait mainitaan edellä kohdassa 2(2), ja niitä analysoidaan tarkemmin jäljempänä jaksossa 3).

3. OIKEUSLAITOKSEN RIIPPUMATTOMUUTEEN KOHDISTUVAT UHAT

12. Laki tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta, laki kansallisesta tuomarineuvostosta, laki yleisten tuomioistuinten organisaatiosta ja laki korkeimmasta oikeudesta sisältävät useita säännöksiä, jotka aiheuttavat vakavaa huolta oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja vallanjaon periaatteiden näkökulmasta.

13. Komissio toteaa, että useissa lausunnoissa tai mielipiteissä, mukaan lukien niissä, joita korkein oikeus, oikeusasiamies ja kansallinen tuomarineuvosto ovat esittäneet, on tuotu esiin huoli siitä, onko uusi lainsäädäntö perustuslain mukainen.

3.1. Avustavat tuomarit

14. Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annetun lain, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annetun lain 2 §:n 1 momentissa ja 2 §:n 36 momentissa säädetään, että avustavat tuomarit hoitavat tuomarin tehtäviä alioikeuksissa neljän vuoden ajan. Erityisesti on todettava, että avustavat tuomarit voivat toimia yhden tuomarin kokoonpanossa alioikeuksissa.

15. Puolan tuomioistuinjärjestelmässä avustavilla tuomareilla ei kuitenkaan ole samaa asemaa kuin (varsinaisilla) tuomareilla.[14] Avustavat tuomarit nimitetään neljän vuoden toimikaudeksi, ja 36 kuukauden jälkeen he voivat pyytää uutta menettelyä, jonka tuloksena heistä tulee tuomareita. Takeet, jotka koskevat tuomareita ja joiden tarkoituksena on suojata oikeuslaitoksen riippumattomuutta, eivät koske samalla

---

8 Laki virkamieslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 30 päivänä joulukuuta 2015, julkaistu virallisessa lehdessä 8 päivänä tammikuuta 2016, 34 kohta.

9 Laki poliisilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 15 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 4 päivänä helmikuuta 2016, 147 kohta.

10 Laki syyttäjänvirastosta, annettu 28 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 15 päivänä helmikuuta 2016, 177 kohta; syyttäjänvirastosta annetun lain täytäntöönpanoasetukset, annettu 28 päivänä tammikuuta 2016, julkaistu virallisessa lehdessä 15 päivänä helmikuuta 2016, 178 kohta.

11 Laki oikeusasiamiehestä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, annettu 18 päivänä maaliskuuta 2016. Tasavallan presidentti vahvisti lain 4 päivänä toukokuuta 2016.

12 Laki kansallisesta medianeuvostosta, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2016. Tasavallan presidentti vahvisti lain 27 päivänä kesäkuuta 2016.

13 Laki terrorismintorjunnasta, annettu 10 päivänä kesäkuuta 2016. Tasavallan presidentti vahvisti lain 22 päivänä kesäkuuta 2016.

14 Vaikka avustavat tuomarit hoitavat tuomarin tehtäviä, heidät nimittää oikeusministeri suoraan. Kansallisen tuomarineuvoston osallistuminen on minimaalista, sillä se voi ainoastaan esittää vastalauseen nimityksestä 30 päivän kuluessa.

tavalla avustavia tuomareita – nämä takeet liittyvät esimerkiksi tuomareiden nimittämiseen, eikä avustavia tuomareita ei nimitetä samaa menettelyä noudattaen kuin tuomareita. Tuomareiden asema on määritelty perustuslaissa, kun taas tuomiovaltaa käyttävien avustavien tuomareiden asema ei ole. Tämä merkitsee sitä, että heidän asemansa sekä heidän riippumattomuuttaan koskevat takeet voidaan muuttaa tavallisella lailla ilman että olisi tarpeen muuttaa perustuslakia.[15]

16. Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annetun lain säätämisprosessin aikana korkein oikeus ja kansallinen tuomarineuvosto ovat ilmaisseet huolensa siitä, ovatko avustavien tuomareiden riippumattomuutta koskevat takeet perustuslain mukaisia ja ovatko ne riittäviä sen varmistamiseksi, että kunnioitettaisiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan sisällytettyä vaatimusta oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.[16] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että aikaisempi järjestelmä, joka koski avustavia tuomareita Puolassa, ei täyttänyt näitä kriteereitä.[17]

17. Lyhyen toimikautensa vuoksi avustavat tuomarit ovat erityisen alttiita ulkoiselle vaikuttamiselle, varsinkin oikeusministerin suunnasta. Oikeusministerillä on merkittävä vaikutus avustavien tuomareiden urakehitykseen, sillä hän osallistuu myös myöhempään menettelyyn, jossa avustavia tuomareita valitaan ja nimitetään (varsinaisiksi) tuomareiksi. Jos avustava tuomari haluaa tulla tuomariksi, hänen on käytävä läpi kokonaan uusi valinta- ja nimitysmenettely. Avustavien tuomareiden on ensiksi tehtävä hakemus tuomarinimityksestä kansalliselle tuomarineuvostolle, joka arvioi hakijan perusteellisesti ja päättää, ehdotetaanko tasavallan presidentille hakijan nimittämistä tuomarin virkaan vai ei. Tasavallan presidentti nimittää hakijan tuomarin virkaan. Avustavien tuomareiden toive päästä tuomareiksi on oikeutettu, mutta kun riittävät takeet siitä, että avustavien tuomareiden henkilökohtaista riippumattomuutta suojattaisiin heidän avustajakaudellaan, puuttuvat, oikeusministeri voi painostaa avustavia tuomareita. Tämä voi vaikuttaa avustavien tuomareiden henkilökohtaiseen riippumattomuuteen päätöksenteossa.

3.2. Tuomioistuinten presidentit

18. Puolan tuomioistuinjärjestelmässä tuomioistuimen presidentillä on kahtalainen rooli: he eivät ainoastaan vastaa tuomioistuinten hallinnosta niiden päällikköinä, vaan osallistuvat myös tuomiovallan käyttämiseen. Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetussa uudessa laissa huolta herättää tuomioistuimen presidenttien riippumattomuus tuomiovallan käytössä, mutta myös heidän vaikutusvaltansa muihin tuomareihin.

---

15 Tuomareiden riippumattomuus olisi kirjattava perustuslakiin, ja siitä olisi annettava tarkempia sääntöjä lainsäädännön tasolla. Ks. Euroopan neuvoston ministerikomitean antama, tuomareiden riippumattomuutta, tehokkuutta ja vastuualueita koskeva suositus (*Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on judges: independence, efficiency and responsibilities*), hyväksytty 17 päivänä marraskuuta 2010, suosituksen 7 kohta.
On myös huomattava, että korkein oikeus ja kansallinen tuomarineuvosto nostivat lausunnoissaan esiin kysymyksen tämän lain perustuslainmukaisuudesta.

16 Korkeimman oikeuden lausunto, annettu 3 päivänä helmikuuta 2017; kansallisen tuomarineuvoston lausunto, annettu 10 päivänä helmikuuta 2017.

17 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, asia 23614/08, *Henryk Urban ja Ryszard Urban v. Puola*, tuomio 28.2.2011; Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, asia 36921/07, *Mirosław Garlicki v. Puola*, tuomio 14.9.2011; Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, asia 33530/06, *Pohoska v. Puola*, tuomio 10.4.2011.

19. Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun uuden lain 1 §:n 6 momentissa, 17 §:n 1 momentissa ja 18 §:n 1 momentissa säädetään tuomioistuinten presidenttien nimittämisestä ja virasta vapauttamisesta. Oikeusministerillä olisi kuuden kuukauden ajan toimivaltuudet nimittää ja vapauttaa virasta tuomioistuinten presidenttejä ilman että päätöksen olisi nojauduttava mihinkään konkreettiseen perusteeseen. Hänen ei tarvitse perustella päätöstään, eikä oikeuslaitoksella ole mahdollisuutta estää näitä päätöksiä (ei kansallisella tuomarineuvostolla eikä asianomaisen tuomioistuimen tuomarikollegiolla). Oikeusministerin tekemää virasta vapauttamispäätöstä ei myöskään voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Kuuden kuukauden jakson jälkeenkin oikeusministeri voisi nimittää tuomioistuinten presidenttejä harkintansa mukaan, ja ainoastaan jos oikeusministeri vapauttaa tuomioistuimen presidentin virasta, kansallinen tuomarineuvosto voi määräenemmistöllä (vähintään kaksi kolmasosaa neuvoston jäsenistä) estää oikeusministerin päätöksen.[18]

20. Se, että oikeusministeri saisi toimivaltuudet vapauttaa tuomioistuinten presidenttejä virasta mielensä mukaan, antaisi oikeusministerille vaikutusvaltaa tuomioistuinten presidentteihin, joiden henkilökohtainen riippumattomuus saattaisi kärsiä heidän tehdessään päätöksiä oikeudenkäynneissä. Jos tuomioistuimen presidentin on esimerkiksi annettava päätös arkaluonteisessa asiassa valtiota vastaan, oikeusministeri voisi painostaa häntä tuomitsemaan valtion kannan mukaisesti ja tuomioistuimen presidentti voisi toimia tällä tavoin välttääkseen virasta vapauttamisen.

21. Myös tuomari, joka ei ole tuomioistuimen presidentti mutta joka haluaisi tuohon asemaan, saattaisi olla taipuvainen välttämään oikeusministerin kannan vastaisia päätöksiä, jotta hänen mahdollisuutensa tulla nimitetyksi tuomioistuimen presidentiksi eivät vähenisi. Näin ollen myös tällaisen tuomarin henkilökohtainen riippumattomuus oikeudellisessa päätöksenteossa kärsisi.

22. On myös huomattava, että tuomioistuinten presidenteillä on tuomioistuimen hallinnosta vastaavina päällikköinä merkittävät toimivaltuudet muihin tuomareihin nähden ja presidentit voivat näin ollen myös vaikuttaa muiden tuomareiden henkilökohtaiseen riippumattomuuteen. Tuomioistuinten presidentit voivat esimerkiksi vaihtaa tuomioistuimen osasto- tai jaostopäällikköinä toimivia tuomareita tai antaa näille kirjallisia huomautuksia ja jos puutteita havaitaan, määrätä taloudellisia seuraamuksia. Tuomari voidaan myös siirtää tuomiopiirin sisällä tehtävästä toiseen ilman hänen suostumustaan.

23. Lisäksi näiden säännösten perustuslainmukaisuus on huolenaihe, kuten erityisesti korkeimman oikeuden, kansallisen tuomarineuvoston ja oikeusasiamiehen lausunnoissa on todettu. Erityisesti se, että oikeusministerille annetaan tällä tavoin valtuudet vapauttaa tuomioistuinten presidenttejä viroistaan, merkitsee oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja vallanjaon periaatteiden huomiotta jättämistä.

3.3. Tuomareiden nimittäminen ja urakehitys

24. Puolan perustuslain mukaan tuomareiden riippumattomuutta turvaa kansallinen tuomarineuvosto.[19] Kansallisella tuomarineuvostolla on suora vaikutus tuomareiden riippumattomuuteen erityisesti kun on kysymys tuomareiden ylennyksistä, siirroista,

---

[18] Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain 1 §:n 7 momentti.

[19] Ks. Puolan perustuslain 186 §:n 1 momentti, jossa säädetään, että kansallisen tuomarineuvoston on taattava tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus.

kurinpitomenettelyistä, virasta vapauttamisesta ja varhaiseläkkeelle siirtymisistä. Esimerkiksi tuomarin ylennys alioikeudesta aluetuomioistuimeen edellyttää, että tasavallan presidentti nimittää tuomarin uudestaan. Tätä varten on toteutettava uudestaan oikeudellista arviointia ja nimitystä koskeva menettely, johon kansallinen tuomarineuvosto osallistuu.

25. Tästä syystä jäsenvaltioissa, joissa tuomarineuvosto on perustettu, tämän elimen riippumattomuus on erityisen tärkeää, jotta vältetään hallituksen tai parlamentin sopimaton vaikutus tuomareiden riippumattomuuteen. Esimerkiksi tapauksessa, jossa tuomarineuvosto toimitti tuomareita koskevia kurinpitomenettelyjä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kritisoi lainsäädäntö- tai täytäntöönpanoelinten suurta vaikutusvaltaa, joka johtui siitä, että nämä elimet nimittivät suoraan enemmistön tuomarineuvoston jäsenistä.[20] Samasta syystä vakiintuneissa eurooppalaisissa normeissa, erityisesti Euroopan neuvoston ministerikomitean vuoden 2010 suosituksessa, edellytetään, että vähintään puolet tuomarineuvoston jäsenistä on muiden tuomareiden keskuudestaan oikeuslaitoksen kaikilta tasoilta moniarvoisuuden periaatetta noudattaen valitsemia tuomareita.[21] Jäsenvaltioiden tehtävänä on organisoida omat oikeudenhoitojärjestelmänsä ja tällöin myös päättää, perustetaanko tuomarineuvosto. Kun neuvosto on perustettu, kuten Puolassa, sen riippumattomuus on kuitenkin taattava eurooppalaisten normien mukaisesti.

26. Tähän asti Puolan järjestelmä on ollut täysin näiden normien mukainen, sillä kansallisen tuomarineuvoston enemmistö on ollut tuomareiden itsensä valitsema. Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain 1 §:n 1 momentilla ja 7 §:llä tämä järjestelmä muutettaisiin perinpohjaisesti, sillä Sejm[22] valitsisi (ja voisi valita uudelleen) tuomarineuvoston 15 tuomarijäsentä. Lisäksi tuomarineuvoston sisälle luotaisiin uusi rakenne. Tuomarijäsenten nimittämistä koskevat uudet säännöt lisäävät merkittävästi parlamentin vaikutusvaltaa tuomarineuvostossa ja heikentävät neuvoston riippumattomuutta. Tämä on ristiriidassa eurooppalaisten normien kanssa. Se, että tuomarijäsenten nimittäminen edellyttää Sejmissä kolmen viidesosan enemmistöä, ei hälvennä tätä huolenaihetta.

27. Se, että kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan kaikkien kansallisen tuomarineuvoston nykyisten tuomarijäsenten toimikausi päättyy ennenaikaisesti, pahentaa näitä huolenaiheita, sillä tällöin parlamentti saa välittömästi ratkaisevan määräysvallan neuvoston kokoonpanon suhteen, kun taas tuomareiden itsensä vaikutusvalta vähenee.

28. Myös uusi sisäinen rakenne pahentaa kansallisen tuomarineuvoston politisoitumista. Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 1 §:n 7

---

[20] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, asiat 55391/13, 57728/13 ja 74041/13, *Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugali*, tuomio 21.6.2016, 77 kohta.

[21] Ks. 27 kohta; ks. myös Euroopan neuvoston toimintasuunnitelma oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja puolueettomuuden vahvistamisesta (*Council of Europe Plan of Action on Strengthening Judicial Independence and Impartiality*), hyväksytty 13 päivänä huhtikuuta 2016, CM(2016)36 final, C kohdan ii alakohta; eurooppalaisten tuomareiden konsultatiivisen neuvoston (CCJE) lausunto nro 10 tuomarineuvostosta yhteiskunnan palveluksessa (*Council for the Judiciary in the service of society*), 27 kohta; Venetsian komission eri lausunnot ja Euroopan tuomarineuvostojen verkoston laatimat tuomarineuvostoja koskevat normit, raportti 2010–11, 2.3 kohta.

[22] Perustuslain mukaan kansallisessa tuomarineuvostossa on siihen virkansa puolesta kuuluvia jäseniä (korkeimman oikeuden ensimmäinen presidentti, oikeusministeri, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja tasavallan presidentin nimeämä henkilö) ja vaaleilla valittuja jäseniä. Vaaleilla valittuja jäseniä ovat neljä *Sejmin valitsemaa* kansanedustajaa, kaksi *senaatin valitsemaa* senaattoria ja 15 tuomaria (jotka *valitaan* yleisten tuomioistuinten, hallinto- ja sotilastuomioistuinten ja korkeimman oikeuden *tuomareiden joukosta*).

momentin mukaan neuvosto koostuisi kahdesta jaostosta: ensimmäisessä jaostossa parlamentin jäsenet muodostaisivat enemmistön, ja toisen jaoston muodostaisivat parlamentin nimittämät tuomarit. Muodollisesti neuvoston enemmistön muodostaisivat edelleen tuomarit, mutta todellisuudessa uusi ”poliittinen” jaosto voisi vaikeuttaa kansallisen tuomarineuvoston päätöksentekoa. Jos neuvoston kaksi eri jaostoa olisivat eri mieltä ehdokasta koskevasta arviosta, jaosto, jonka lausunto ehdokkaasta on myönteinen, voisi pyytää uutta arviointia neuvoston täysistunnossa, jolloin päätökset tehtäisiin neuvoston kaikkien jäsenten kahden kolmasosan enemmistöllä. Tällaisen määräenemmistön saavuttaminen olisi kuitenkin erittäin vaikeaa, kun otetaan huomioon myös lainsäätäjän lisääntyneet vaikutusmahdollisuudet neuvoston kokoonpanoon. Tällä uudella järjestelmällä olisi suora vaikutus tuomareiden nimittämiseen ja urakehitykseen Puolassa, sillä neuvoston tuomarijäsenillä, jotka ovat neuvoston toisessa jaostossa, ei tietyissä olosuhteissa ole enää ole lopullista sananvaltaa arvioitaessa hakijoita tuomarin virkoihin.[23]

29. Tilanne herättää huolen oikeuslaitoksen riippumattomuudesta. Esimerkiksi alioikeuden tuomari, jonka on annettava päätös poliittisesti arkaluonteisessa asiassa ja joka on samaan aikaan hakenut ylennystä aluetuomioistuimen tuomariksi, voi olla taipuvainen seuraamaan asiassa poliittisen enemmistön kantaa, jotteivät hänen mahdollisuutensa ylennykseen vaarantuisi. Vaikka tämä riski ei toteutuisikaan, uusi järjestelmä ei tarjoa riittäviä takeita näkyvästä riippumattomuudesta, joka on ratkaisevaa, kun halutaan säilyttää yleisön luottamus tuomioistuimiin demokraattisessa yhteiskunnassa.[24]

30. Komissio panee merkille, että korkein oikeus ja kansallinen tuomarineuvosto ovat lakia koskevissa lausunnoissaan tuoneet esiin useita huolenaiheita uuden järjestelmän perustuslainmukaisuudesta. Erityisesti todettiin, että uudet säännöt tekisivät kansallisen tuomarineuvoston riippuvaiseksi parlamentin enemmistön poliittisista päätöksistä. Lausunnoissa korostettiin myös sitä, että kansallinen tuomarineuvosto on yksi kokonaisuus, jota ei voida jakaa – perustuslaille tuntemattomalla tavalla – kahteen osaan. Lisäksi lailla muutettaisiin perustuslaillista järjestystä antamalla Sejmille hallitseva asema suhteessa neuvostoon. Lisäksi se, että neuvoston tuomarijäsenten toimikausi ja perustuslaillisen elimen toiminta lakkautetaan ennenaikaisesti, loukkaa demokraattisen oikeusvaltion periaatetta ja laillisuusperiaatetta. Kuten edellä on todettu, komissio muistuttaa, että näiden säännösten perustuslainmukaisuuden tehokas tarkistus ei ole tällä hetkellä mahdollista.

3. 4. Tuomareiden eläkeikä ja valtuudet jatkaa tuomareiden toimikautta

31. Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 1 §:n 26 momentin b ja c kohdassa ja 13 §:n 1 momentissa säädetään, että yleisissä tuomioistuimissa toimivien tuomareiden eläkeikää alennetaan naistuomareiden osalta 67 vuodesta 60 vuoteen ja miestuomareiden osalta 67 vuodesta 65 vuoteen. Oikeusministerille myönnetään valtuudet päättää tuomareiden toimikauden pidentämisestä (70 vuoden ikään saakka). Tämän pidentämisen perusteet ovat

[23] Tämä on vastoin Euroopan neuvoston normeja: Euroopan neuvoston vuoden 2010 suositus, 26 kohta; Euroopan neuvoston toimintasuunnitelma oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja puolueettomuuden vahvistamisesta, C kohta.

[24] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, asia 29369/10, *Morice v. Ranska*, tuomio 23.4.2015, 78 kohta; Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, asia 25781/94, *Kypros v. Turkki*, tuomio 10.5.2001, 233 kohta.

epämääräisiä. Tämän päätöksen tekemiseen asti asianomaiset tuomarit pysyvät tehtävässään.

32. Uudella järjestelmällä olisi kielteisiä vaikutuksia tuomareiden riippumattomuuteen.[25] Uusilla säännöillä luodaan lisäväline, jonka avulla oikeusministeri voi vaikuttaa yksittäisiin tuomareihin. Erityisesti toimikauden pidentämisen epämääräiset perusteet antavat perusteetonta harkintavaltaa, joka horjuttaa tuomareiden erottamattomuuden periaatetta.[26] Kun eläkeikää samalla alennetaan, oikeusministeri voi lain mukaan pidentää naistuomareiden toimikautta enintään kymmenellä vuodella ja miestuomareiden toimikautta enintään viidellä vuodella. Ei ole myöskään olemassa mitään aikarajaa, jonka kuluessa oikeusministerin olisi päätettävä toimikauden pidentämisestä, mikä mahdollistaa sen, että oikeusministeri säilyttää vaikutusvaltansa kyseisiin tuomareihin näiden lopputoimikauden ajan. Pelkästään se, että tuomarin on pyydettävä oikeusministeriltä tällaista toimikauden jatkamista, voisi aiheuttaa painetta kyseistä tuomaria kohtaan jo ennen eläkeiän saavuttamista.

33. Kun tuomareiden eläkeikää alennetaan ja samalla toimikauden jatkaminen riippuu oikeusministerin päätöksestä, uudet säännöt heikentävät tuomareiden erottamattomuuden periaatetta, joka Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on keskeinen osa tuomareiden riippumattomuutta. Unionin tuomioistuimen mukaan yksi tuomioistuimen riippumattomuuden edellytyksistä on se, että tuomarit ovat sekä henkilökohtaisesti että toiminnallisesti riippumattomia hoitaessaan tehtäviään. Heitä olisi myös suojeltava erottamiselta tehokkailla takeilla, jotka estävät toimeenpanoviranomaisen epäasianmukaisen vaikutuksen tai painostuksen.[27] Kyseiset säännökset eivät myöskään ole niiden eurooppalaisten normien mukaisia, joiden mukaan tuomareiden virassa pysyminen olisi taattava pakolliseen eläkeikään asti, jos tällainen eläkeikä on olemassa.

34. Komissio toteaa, että myös uusien sääntöjen perustuslainmukaisuus herättää huolta. Korkeimman oikeuden lausunnon[28] mukaan se, että oikeusministeri päättää tuomarin toimikauden jatkamisesta, yhdessä sen kanssa, että tuomareiden eläkeikää alennetaan, loukkaa tuomareiden erottamattomuuden periaatetta (perustuslain 180 §:n 1 momentti). Kuten edellä on todettu, komissio muistuttaa, että näiden säännösten perustuslainmukaisuuden tehokas tarkistus ei ole tällä hetkellä mahdollista.

---

[25] Euroopan neuvoston vuoden 2010 suositus, 49 kohta.

[26] Kun oikeusministeri päättää, jatketaanko tuomarin toimikautta, hän harkitsee lain mukaan sitä, millä tavalla yleisten tuomioistuinten voimavaroja on järkevää käyttää, ja ottaa huomioon tarpeet, jotka johtuvat yksittäisten tuomioistuinten työmäärästä (ks. lain 1 §:n 26 momentin b kohta).

[27] Asia C-53/03, *Syfait ym.*, tuomio 31.5.2005, 31 kohta; asia C-103/97, *Köllensperger ja Atzwanger*, tuomio 4.2.1999, 20 kohta.

[28] Korkeimman oikeuden lausunto, annettu 28 päivänä huhtikuuta 2017.

3.5. Korkein oikeus

3.5.1. Korkeimman oikeuden tuomareiden virasta vapauttaminen, pakollinen eläkkeelle siirtyminen ja uudelleen nimittäminen

35. Uuden korkeimmasta oikeudesta annetun lain 87 §:n mukaan kaikki korkeimman oikeuden tuomarit vapautettaisiin virasta ja siirrettäisiin eläkkeelle lain voimaantuloa seuraavana päivänä.[29]

36. Saman lain 88 §:n mukaan vain oikeusministerin nimeämät tuomarit pysyisivät tehtävissään aluksi siirtymäkauden ajan siihen asti, että tasavallan presidentti valitsee lopullisesti tuomarit, jotka voivat jatkaa tehtävissään erityisen tarkastusmenettelyn jälkeen. Tässä menettelyssä tasavallan presidentin olisi valittava tehtäviinsä jäävät tuomarit niiden korkeimman oikeuden tuomareiden joukosta, jotka oikeusministeri on ensiksi valinnut ja jotka kansallinen tuomarineuvosto on arvioinut. Laissa olevat perusteet, joiden nojalla tehtäviinsä jäävät tuomarit olisi valittava, ovat epämääräisiä ja määrittelemättömiä. Mitkään kansallisen tuomarineuvoston tätä asiaa koskevat päätöslauselmat eivät sitoisi tasavallan presidenttiä.[30] Jos tuomari, joka hoitaa ensimmäisen korkeimman oikeuden presidentin virkaa, vapautetaan virastaan ja siirretään eläkkeelle, korkeimmasta oikeudesta annetun lain 91 §:n mukaan tasavallan presidentti valitsee väliaikaisen korkeimman oikeuden ensimmäisen presidentin.

37. Kaikkien korkeimman oikeuden tuomareiden virasta vapauttaminen ja pakollinen eläkkeelle siirtäminen yhdessä niiden sääntöjen kanssa, jotka mahdollistavat tuomareiden uudelleen nimittämisen, loukkaavat korkeimman oikeuden tuomareiden oikeudenkäytön riippumattomuutta. Tuomareita olisi suojeltava erottamiselta tehokkailla takeilla, jotka estävät muiden valtioelinten epäasianmukaisen vaikutuksen tai painostuksen.[31] Unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja unionin normien mukaan oikeuslaitoksen riippumattomuus edellyttää takeita, joilla voidaan riittävästi suojata oikeudenkäynneissä päätöksiä tekeviä henkilöitä.[32] Se, että toimeenpanoviranomaiset eivät voi vapauttaa tuomareita virastaan kesken näiden toimikauden, on seurausta tuomareiden riippumattomuudesta ja niin ollen osa Euroopan

---

[29] Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 89 §:n 1 momentin mukaan virasta vapautetut ja eläkkeelle siirretyt tuomarit ovat oikeutettuja korvaukseen, jonka määrä on yhtä suuri kuin tuomarin viimeisimmästä toimestaan korkeimmassa oikeudessa saama palkka. Korvausta maksetaan 65 vuoden ikään saakka. Lain 89 §:n 2 momentin mukaan korkeimman oikeuden tuomarit, jotka on vapautettu virastaan, voivat 14 päivän kuluessa eläkkeelle siirtymisestään pyytää oikeusministeriltä siirtoa tuomarin tehtävään yleisessä, sotilas- tai hallintotuomioistuimessa. Oikeusministerillä on oikeus kieltäytyä pyynnöstä.

[30] Tämän jälkeen oikeusministeri julistaa korkeimmasta oikeudesta annetun lain 95 §:n mukaan virkoja haettavaksi tietyissä korkeimman oikeuden jaostoissa ja ehdottaa sitten kansalliselle tuomarineuvostolle yhtä itse valitsemaansa ehdokasta jokaista ilmoitettua avointa virkaa kohti. Kansallinen tuomarineuvosto arvioi kunkin ehdokkaan ja tekee ehdotuksen tasavallan presidentille korkeimman oikeuden tuomarin virkaan nimittämisestä. Joissakin tapauksissa vain yksi kansallisen tuomarineuvoston jaosto voi tehdä tällaisen ehdotuksen, mikä saattaa estää tuomarijäsenistä koostuvan jaoston osallistumisen valintaan. Oikeusministeri voi lisäksi vielä julkaista hakuilmoituksen, joka koskee jäljellä olevia virkoja. Tämän jälkeen hakijat voivat jättää hakemuksiaan tavanomaisen menettelyn mukaisesti, jolloin kansallinen tuomarineuvosto arvioi hakemukset ja tekee tasavallan presidentille ehdotuksen nimittämisestä korkeimman oikeuden tuomarin virkaan.

[31] Asia C-53/03, *Syfait ym.*, tuomio 31.5.2005, 31 kohta; asia C-103/97, *Köllensperger ja Atzwanger*, tuomio 4.2.1999, 20 kohta.

[32] Asia C-222/13, *TDC*, tuomio 9.10.2014, 29–32 kohta; asia C-506/04, *Wilson*, tuomio 19.9.2006, 53 kohta; asia C-103/97, *Köllensperger ja Atzwanger*, tuomio 4.2.1999, 20–23 kohta. asia C-54/96, *Dorsch Consult*, tuomio 12.9.1997, 36 kohta; asia C-17/00, *De Coster*, tuomio 29.11.2001, 18–21 kohta; Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, asia 20261/12, *Baka v. Unkari*, tuomio 23.6.2016, 121 kohta.

ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa mainituista takeista.[33] Näin ollen tuomareita voidaan vapauttaa viroistaan vain yksitellen, jos tämä on perusteltua heidän henkilökohtaiseen toimintaansa liittyvän kurinpitomenettelyn seurauksena. Kurinpitomenettelyssä on taattava oikeus puolustautua siten kuin demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu. Tuomareita ei voida erottaa ryhmänä. Tuomareita ei voida erottaa yleisistä syistä, jotka eivät liity yksilön käyttäytymiseen.

38. Näitä takeita ei ole sovellettu tässä tapauksessa, vaan edellä käsitellyt säännökset ovat räikeässä ristiriidassa korkeimman oikeuden tuomareiden riippumattomuuden ja vallanjakoperiaatteen[34] ja siten oikeusvaltioperiaatteen kanssa.

3.5.2. Kurinpitomenettelyt

39. Korkeimmasta oikeudesta annetussa laissa perustetaan uusi kurinpitoasioita käsittelevä jaosto ja annetaan uusia säännöksiä, jotka koskevat korkeimman oikeuden tuomareiden kurinpitomenettelyjä.[35]

40. Nämä uudet kurinpitomenettelyä koskevat säännöt vaikuttaisivat kielteisesti oikeuslaitoksen riippumattomuuteen. Erityisesti se, että oikeusministeri voisi osallistua korkeimman oikeuden tuomareiden kurinpitomenettelyyn, uhkaisi näiden riippumattomuutta: se, että oikeusministerillä olisi valtuudet aloittaa kurinpitomenettely korkeimman oikeuden tuomareita vastaan ja että hän voisi myös vaikuttaa kurinpitomenettelyn kulkuun, antaisi oikeusministerille lisävälineen, jolla hän voisi kohdistaa huomattavaa painetta tuomareihin.

41. Erityisesti on huomattava, että korkeimmasta oikeudesta annetun lain 56 §:n 5 momentin mukaan oikeusministeri voi vastustaa korkeimman oikeuden kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen päätöstä, jolla tämä on keskeyttänyt kurinpitomenettelyn perusteettomana; tällaisessa tapauksessa kyseisen virkamiehen olisi jatkettava kurinpitomenettelyä ja oikeusministerin antamat ohjeet sitoisivat häntä. Lisäksi oikeusministeri voisi nimittää kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen itse tiettyä tapausta varten.[36] Kun oikeusministeri nimittää kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen tiettyä tapausta varten, kaikki muut kurinpitomenettelystä vastaavat virkamiehet syrjäytettäisiin tämän tapauksen

---

33 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, asia A80 (1984), *Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomio 28.6.1984, 80 kohta.

34 Laki on ristiriidassa Euroopan neuvoston normien kanssa. Uudet säännöt loukkaavat erityisesti tuomareiden erottamattomuuden periaatetta, joka Euroopan neuvoston vuoden 2010 suosituksen mukaan on keskeinen tuomareiden riippumattomuuden kannalta. Näin ollen korkeimman oikeuden tuomareiden virassa pysyminen olisi pitänyt taata, eikä heidän toimikausiaan olisi saanut päättää ennenaikaisesti. Lisäksi Euroopan neuvoston vuoden 2010 suosituksen mukaan tuomareiden valintaa virkoihinsa ja heidän urakehitystään koskevien päätösten olisi perustuttava objektiivisiin kriteereihin, jotka on ennalta määritelty laissa tai toimivaltaisten viranomaisten päätöksillä. Jos maan hallitus tai lainsäädäntövallan käyttäjä tekevät tuomareiden valintaa tai urakehitystä koskevia päätöksiä, riippumattoman ja pätevän viranomaisen, joka koostuu olennaisilta osiltaan tuomareista, olisi voitava antaa suosituksia tai ilmaista mielipiteitä, joita nimittävä viranomainen käytännössä noudattaa päätöksissään. Nyt laki rikkoo näitä normeja.

35 Korkeimman oikeuden tuomareita koskevat kurinpitomenettelyt liittyvät palvelusääntöjen rikkomiseen ja tuomarin tehtävään kohdistuvan arvonannon vaarantamiseen. Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 5 §:n mukaan kurinpitomenettelyjaosto käsittelee myös korkeimman oikeuden tuomareita koskevia kurinpitomenettelyjä, oikeusalan ammattilaisiin liittyviä tiettyjä kurinpitomenettelyjä ja kurinpitomenettelyssä annettuja päätöksiä koskevia valituksia. Laissa säädetään korkeimman oikeuden uudesta kokoonpanosta kurinpitoasioissa: lähtökohtaisesti ensimmäisessä vaiheessa kurinpitomenettelyasian käsittelee yksi kurinpitomenettelyjaoston tuomari; toisessa vaiheessa kurinpitomenettelyasiaa käsittelee kolmen tuomarin kokoonpano. Kurinpitomenettelyn voi käynnistää kurinpitomenettelystä vastaava virkamies, jonka korkein oikeus nimittää kolmen vuoden toimikaudeksi (56 §:n 1 momentti) tai jonka oikeusministeri nimittää tiettyä tapausta varten (54 §:n 4 momentti).

36 Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 54 §:n 1 momentti. Oikeusministeri nimittää kurinpitomenettelystä vastaavat virkamiehet valtionsyyttäjän ehdottamien syyttäjien joukosta.

käsittelystä. Jos oikeusministeri on nimittänyt kurinpitomenettelystä vastaavan virkamiehen, on tehtävä alustava tutkinta. Lain 57 §:n 2 momentin mukaan oikeusministerin nimittämä kurinpitomenettelystä vastaava virkamies olisi velvollinen seuraamaan oikeusministerin tietyissä tapauksissa antamia ohjeita.

42. Jo pelkästään uhka siitä, että kurinpitomenettelyjä voitaisiin aloittaa oikeusministerin ohjeiden perusteella, vaikuttaisi suoraan korkeimman oikeuden tuomareiden riippumattomuuteen. Unionin tuomioistuin on katsonut, että ollakseen riippumaton tuomioistuimen on hoidettava tehtäviään täysin itsenäisesti ilman että se on alisteinen millekään muulle elimelle. Näin tuomioistuin on suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden heidän ratkaistavakseen saatettujen asioiden osalta.[37] Nyt kyseessä olevassa tapauksessa nämä edellytykset eivät täyty. Näin ollen korkeimman oikeuden tuomarit saattavat tuntea painetta yhtyä toimeenpanovallan kantoihin tehdessään päätöksiä oikeudenkäynneissä.

3.5.3. Lainsäädäntömenettely

43. Komissio toteaa, että korkeimmasta oikeudesta annettu laki on erillinen uusi laki, jossa on yli 110 pykälää ja jolla muutetaan kuutta voimassa olevaa lakia. Lailla olisi vakavia vaikutuksia korkeimman oikeuden riippumattomuuteen ja yleisemmin vallanjako- ja oikeusvaltioperiaatteiden noudattamiseen Puolassa. Komissio pitää valitettavana, että tätä tärkeää lakia ei ole valmisteltu asianmukaisesti eikä asian vaatimia kuulemisia ole järjestetty. Sen sijaan lakiehdotus annettiin 12 päivänä heinäkuuta 2017 ja laki hyväksyttiin 22 päivänä heinäkuuta 2017. Komissio katsoo, että tällainen nopeutettu kaksikamarinen lainsäädäntömenettely itsessään heikentää luottamusta oikeuslaitokseen Puolassa, eikä se noudata valtioelinten välisen lojaalin yhteistyön henkeä, jonka pitäisi olla luonteenomaista demokraattiselle, oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti hallitulle valtiolle.

3.6. Muut säännökset

44. Kaikissa neljässä laissa on useita muita, vallanjako- ja oikeusvaltioperiaatteiden kannalta arkaluontoisia säännöksiä. Nämä säännökset koskevat varsinkin kurinpitomenettelystä vastaavien virkamiesten toimikausien ennenaikaista päättämistä tuomioistuimissa[38], oikeusministerin toimivaltuuksia arvioida tuomioistuinten tehokkuutta[39], tuomareiden siirtoja virasta toiseen[40], Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisen oppilaitoksen rakennetta[41], tuomareiden ilmoituksia omaisuudestaan[42] sekä kansallisen tuomarineuvoston ja korkeimman

---

[37] Asia C-503/15, *Margarit Panicello*, tuomio 16.2.2017, 37–38 kohta; asia C-203/14, *Consorci Sanitari del Maresme*, tuomio 6.10. 2015, 19 kohta; asia C-222/13, *TDC*, tuomio 9.10.2014, 30 kohta; yhdistetyt asiat C-58/13 ja C-59/13, *Torresi*, tuomio 17.7.2014, 22 kohta; asia C-506/04, *Wilson*, tuomio 19.9.2006, 51 kohta.

[38] Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 6 §; korkeimmasta oikeudesta annetun lain 100 §:n 1 ja 2 momentti.

[39] Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 1 §:n 16 momentti.

[40] Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 1 §:n 5 momentin b kohta.

[41] Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain 1 §.

[42] Yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 1 §:n 33 momentti ja korkeimmasta oikeudesta annetun lain 38 §.

oikeuden henkilökuntaa[43]. Näitä säännöksiä on pidetty huolestuttavina useissa analyyseissä, erityisesti korkeimman oikeuden ja kansallisen tuomarineuvoston lausunnoissa, ja myös perustuslainmukaisuus on herättänyt kysymyksiä.[44] Kuten edellä on todettu, lakien perustuslainmukaisuuden riippumaton ja legitiimi tarkistus ei kuitenkaan ole tällä hetkellä mahdollista.

4. OIKEUSVALTIOON KOHDISTUVAN JÄRJESTELMÄTASON UHKAN TOTEAMINEN

45. Edellä esitettyjen syiden vuoksi komissio katsoo, että oikeusvaltioon kohdistuva järjestelmätason uhka, joka on todettu 27 päivänä heinäkuuta 2016 ja 21 päivänä joulukuuta 2016 annetuissa suosituksissa, on pahentunut vakavasti. Erityisesti on todettava seuraavaa:

(1) Se, että perustuslakituomioistuimen presidentti on nimitetty lainvastaisesti, kahdeksannen Sejmin ilman pätevää oikeusperustaa nimittämät kolme tuomaria ovat ottaneet virkansa vastaan, yksi näistä kolmesta tuomarista on nimitetty perustuslakituomioistuimen varapresidentiksi, aiemman Sejmin lainmukaisesti lokakuussa 2015 nimittämät kolme tuomaria eivät ole voineet ottaa vastaan virkojaan perustuslakituomioistuimen tuomareina sekä myöhemmät tapahtumat perustuslakituomioistuimessa ovat tosiasiassa johtaneet siihen, että perustuslakituomioistuimen kokoonpano on muuttunut kokonaan. Tämä on tapahtunut ilman että olisi noudatettu perustuslaissa säädettyjä, tuomareiden nimittämistä koskevia normaaleja menettelyjä. Tästä syystä komissio katsoo, että perustuslakituomioistuimen riippumattomuus ja legitimiteetti on vakavasti heikentynyt ja näin ollen Puolan lakien perustuslainmukaisuutta ei voida enää tehokkaasti turvata. Perustuslakituomioistuimen näissä olosuhteissa antamia tuomioita ei voida enää pitää tehokkaana perustuslainmukaisuuden valvontana.

(2) Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettu laki, joka on jo voimassa, sekä kansallisesta tuomarineuvostosta annettu laki, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettu laki ja korkeimmasta oikeudesta annettu laki, jos nämä kolme lakia tulevat voimaan, heikentävät rakenteellisesti Puolan oikeuslaitoksen riippumattomuutta, ja niillä olisi välitön ja konkreettinen vaikutus koko oikeuslaitoksen toiminnan riippumattomuuteen. Oikeuslaitoksen riippumattomuus on olennainen osa oikeusvaltioperiaatetta, ja siksi nämä uudet lait pahentavat merkittävästi aiemmissa suosituksissa todettua oikeusvaltioon kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa.

(3) Erityisesti korkeimman oikeuden tuomareiden vapauttaminen viroistaan, heidän mahdollinen uudelleen nimittämisensä sekä muut korkeimmasta oikeudesta annettuun lakiin sisällytetyt säännökset pahentavat erittäin vakavasti oikeusvaltioon kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa.

(4) Uusien lakien perustuslainmukaisuus herättää vakavia huolia. Tätä on korostettu useissa lausunnoissa, joita ovat antaneet erityisesti korkein oikeus, kansallinen tuomarineuvosto, Puolan oikeusasiamies, asianajajien, tuomareiden

---

[43] Kansallisesta tuomarineuvostosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 10 §; korkeimmasta oikeudesta 20 päivänä heinäkuuta 2017 annetun lain 93 § ja 99 §.

[44] Myös tuomioistuinten päälliköitä koskevat uudet säännökset ovat herättäneet huolta (yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetun lain muuttamisesta 23 päivänä maaliskuuta 2017 annetun lain 1 §).

ja lakimiesten yhdistykset sekä muut sidosryhmät.[45] Kuten edellä on todettu, näiden lakien perustuslainmukaisuuden tehokas valvonta ei kuitenkaan ole enää mahdollista.

(5) Lisäksi Puolan hallituksen ja parlamentin enemmistöjäsenten toimet ja julkiset lausunnot, jotka ovat kohdistuneet Puolan tuomioistuimia ja tuomareita vastaan, ovat vahingoittaneet luottamusta koko oikeudenhoitojärjestelmään. Komissio tähdentää valtioelinten vilpittömän yhteistyön periaatteen tärkeyttä. Vilpitön yhteistyö on oikeusvaltioperiaatteen mukaan hallitun demokraattisen valtion perustuslaillinen edellytys, kuten Venetsian komissio on lausunnoissaan korostanut.

46. Komissio muistuttaa, että jos perustuslakituomioistuinjärjestelmä on käytössä, sen tehokkuus on yksi oikeusvaltion keskeisistä osatekijöistä. Lisäksi komissio korostaa, että riippumatta siitä, millainen oikeudenhoitojärjestelmä on otettu käyttöön, unionin oikeus edellyttää, että oikeuslaitoksen riippumattomuutta on suojattava. Jäsenvaltioiden tehtävänä on organisoida omat oikeudenhoitojärjestelmänsä ja tällöin myös päättää, perustetaanko tuomarineuvosto, joka takaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden. Jos jäsenvaltiossa on perustettu tällainen neuvosto, sen riippumattomuus on kuitenkin taattava eurooppalaisten normien mukaisesti. Puolassa on perustettu kansallinen tuomarineuvosto, jolle on perustuslaissa nimenomaisesti annettu tehtäväksi oikeuslaitoksen riippumattomuuden takaaminen.

47. Vaikka Euroopan maiden oikeudenhoitojärjestelmät ovat monimuotoisia, on luotu yhteisiä eurooppalaisia normeja, joiden mukaisesti oikeuslaitoksen riippumattomuus taataan. Komissio panee merkille erittäin huolestuneena, että edellä mainittujen uusien lakien tullessa voimaan Puolan oikeudenhoitojärjestelmä ei tältä osin enää olisi eurooppalaisten normien mukainen.

48. Tältä osin komissio toteaa, että Puolan tasavallan presidentti päätti 24 päivänä heinäkuuta 2017 saattaa korkeimmasta oikeudesta ja kansallisesta tuomarineuvostosta annetut lait uudelleen Sejmin käsiteltäväksi.

49. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ei ole ainoastaan edellytys SEU-sopimuksen 2 artiklassa lueteltujen perusarvojen turvaamiselle, vaan se on edellytys myös EU:n perussopimuksista johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien kunnioittamiselle sekä sille, että kansalaiset, yritykset ja kansalliset viranomaiset luottavat kaikkien muiden jäsenvaltioiden oikeudenhoitojärjestelmiin. Eräät Puolan uusia lakeja koskevat näkökohdat herättävät epäilyksiä myös siitä, että niissä rikotaan EU:n oikeutta. Tästä syystä komissio on päättänyt, että se paitsi antaa tämän oikeusvaltioperiaatetta koskevan suosituksen myös aloittaa rikkomusmenettelyn Puolaa vastaan, kun

[45] Esimerkiksi korkeimman oikeuden 30 päivänä tammikuuta, 3 päivänä helmikuuta, 28 päivänä huhtikuuta ja 18 päivänä heinäkuuta 2017 antamat lausunnot; kansallisen tuomarineuvoston 30 päivänä tammikuuta, 10 päivänä helmikuuta, 7 päivänä maaliskuuta, 12 päivänä toukokuuta, 26 päivänä toukokuuta ja 18 päivänä heinäkuuta 2017 antamat lausunnot; oikeusasiamiehen 1 päivänä helmikuuta, 12 päivänä huhtikuuta, 31 päivänä toukokuuta, 28 päivänä kesäkuuta ja 18 päivänä heinäkuuta 2017 antamat lausunnot; Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisen oppilaitoksen johtajan 10 päivänä helmikuuta 2017 antama lausunto; Lublinin muutoksenhakutuomioistuinpiirien tuomareiden 6 päivänä helmikuuta 2017 antamat yhteiset lausunnot; Gdanskin, Krakovan, Białystokin, Szczecinin ja Rzeszówin muutoksenhakutuomioistuinpiirien tuomareiden 7 päivänä helmikuuta 2017 antamat yhteiset lausunnot; Varsovan ja Poznańin muutoksenhakutuomioistuinpiirien tuomareiden 8 päivänä helmikuuta 2017 antamat yhteiset lausunnot; kansallisen asianajajaliiton (Naczelna Rada Adwokacka) puheenjohtajiston 3 päivänä helmikuuta 2017 antama päätöslauselma; Themis-nimisen tuomariyhdistyksen 29 päivänä tammikuuta 2017 antama lausunto; Iustitia-nimisen tuomariyhdistyksen 8 päivänä helmikuuta 2017 antama lausunto; tuomioistuinesittelijöiden kansallisen yhdistyksen 6 päivänä helmikuuta 2017 antama lausunto; Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisen oppilaitoksen entisten opiskelijoiden ja oppilaitokseen opiskelijaksi pyrkivien yhdistyksen 7 päivänä helmikuuta 2017 antama lausunto; tuomareiden avustajien kansallisen yhdistyksen 8 päivänä helmikuuta 2017 antama lausunto.

yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annettu laki julkaistaan tai jos korkeimmasta oikeudesta annettu laki vahvistetaan ja julkaistaan.

50. Komissio korostaa, että oikeusvaltion moitteeton toiminta on välttämätöntä myös sisämarkkinoiden sujuvan toiminnan kannalta, sillä talouden toimijoiden on voitava luottaa siihen, että heitä kohdellaan yhdenvertaisesti lain edessä. Tätä ei voida varmistaa ilman riippumatonta oikeuslaitosta kaikissa jäsenvaltioissa. Tämän vuoksi neuvosto korosti Puolalle vuoden 2017 talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä antamissaan maakohtaisissa suosituksissa, että Puolan viranomaisten on tärkeää puuttua oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyviin vakaviin huolenaiheisiin. Kokouksessaan 23 päivänä kesäkuuta 2017 Eurooppa-neuvosto yleisesti ottaen kannatti maakohtaisia suosituksia. Suositukset hyväksyttiin talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa 11 päivänä heinäkuuta 2017.[46]

51. Komissio toteaa, että lukuisat Euroopan ja kansainvälisen tason toimijat ovat ilmaisseet syvän huolensa Puolan oikeudenhoitojärjestelmän uudistuksesta. Näiden toimijoiden joukossa on oikeuslaitosten edustajia eri puolilta Eurooppaa, kuten Euroopan unionin korkeimpien oikeuksien presidenttien verkosto, Euroopan tuomarineuvostojen verkosto, Venetsian komissio ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu. Myös Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea sekä lukuisat kansalaisyhteiskunnan järjestöt, esimerkiksi Amnesty International ja ihmisoikeus- ja demokratiaverkosto (Human Rights and Democracy Network) ovat esittäneet syvän huolensa. Myös Euroopan parlamentti on ilmaissut huolestuneisuutensa muun muassa kahdessa päätöslauselmassaan, joissa parlamentti on tukenut komission näkemyksiä.

5. SUOSITETUT TOIMENPITEET

52. Komissio suosittaa, että Puolan viranomaiset toteuttavat tarvittavat toimenpiteet oikeusvaltioon kohdistuvan järjestelmätason uhkan korjaamiseksi kiireellisesti.

53. Komissio suosittaa, että Puolan viranomaiset erityisesti

(a) palauttavat perustuslakituomioistuimen riippumattomuuden ja legitiimiyden Puolan perustuslain takaajana ja tällöin varmistavat, että perustuslakituomioistuimen tuomarit, presidentti ja varapresidentti valitaan ja nimitetään lainmukaisesti. Perustuslakituomioistuimen 3 ja 9 päivänä joulukuuta 2015 antamat tuomiot olisi pantava täysimääräisesti täytäntöön. Kyseisissä tuomioissa edellytetään, että edellisen Sejmin lainmukaisesti lokakuussa 2015 nimittämät kolme tuomaria voivat ottaa vastaan virkansa perustuslakituomioistuimessa ja että kolme tuomaria, jotka uusi Sejm nimitti ilman pätevää oikeusperustaa, eivät enää osallistu tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden ratkaisemiseen, ellei heitä valita pätevästi tehtäväänsä;[47]

---

[46] Johdanto-osan 14 kappale: ”*Oikeusvarmuus sekä luottamus sääntely-, vero- ja muiden toimien ja instituutioiden laatuun ja ennakoitavuuteen ovat tärkeitä tekijöitä, joiden avulla investointiastetta voitaisiin nostaa. Oikeusvaltioperiaate ja tuomioistuinten riippumattomuus ovat tältä kannalta niin ikään tärkeitä. Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviin vakaviin huolenaiheisiin puuttuminen auttaa parantamaan oikeusvarmuutta*.” Neuvoston suositus, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2017, Puolan vuoden 2017 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Puolan vuoden 2016 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto.

[47] Ks. suositukset (EU) 2017/146 ja (EU) 2016/1374.

(b) julkaisevat ja panevat täysimääräisesti täytäntöön perustuslakituomioistuimen 9 päivänä maaliskuuta 2016, 11 päivänä elokuuta 2016 ja 7 päivänä marraskuuta 2016 antamat tuomiot;

(c) varmistavat, että kansallisesta tuomarineuvostosta, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta ja korkeimmasta oikeudesta annetut lait eivät tule voimaan. Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta annettu laki olisi peruutettava tai sitä olisi muutettava sen varmistamiseksi, että siitä tulee perustuslain sekä oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevien eurooppalaisten normien mukainen;

(d) pidättyvät kaikista toimenpiteistä, joilla puututaan korkeimman oikeuden tuomareiden virassa pysymiseen ja viranhoitoon;

(e) varmistavat, että kaikissa oikeuslaitoksen uudistuksissa kunnioitetaan oikeusvaltioperiaatetta ja noudatetaan EU:n lainsäädäntöä ja oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevia eurooppalaisia normeja ja että ne valmistellaan tiiviissä yhteistyössä oikeuslaitoksen ja kaikkien eturyhmien kanssa;

(f) pidättyvät sellaisista toimista ja julkisista lausumista, jotka voisivat heikentää entisestään perustuslakituomioistuimen, korkeimpien oikeuksien, yleisten tuomioistuinten, yksittäisten tuomareiden tai kaikkien tuomareiden tai koko oikeuslaitoksen legitiimiyttä.

54. Komissio korostaa, että ratkaisun löytäminen vallitsevaan tilanteeseen edellyttää oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa tarvittavaa eri valtioelinten vilpitöntä yhteistyötä. Komissio myös kannustaa Puolan viranomaisia pyytämään Venetsian komissiolta mielipidettä Puolan tuomareiden ja syyttäjien kansallisesta oppilaitoksesta, kansallisesta tuomarineuvostosta, yleisten tuomioistuinten organisaatiosta ja korkeimmasta oikeudesta annetuista laeista samoin kuin kaikista muista uusista säädösehdotuksista, joilla pyritään uudistamaan Puolan oikeudenhoitojärjestelmää.

55. Komissio kehottaa Puolan hallitusta ratkaisemaan tässä suosituksessa yksilöidyt ongelmat kuukauden kuluessa tämän suosituksen vastaanottamisesta ja ilmoittamaan komissiolle tätä varten toteutetuista toimenpiteistä.

56. Komissio kehottaa Puolan viranomaisia käyttämään hyväkseen tilaisuutta, joka on syntynyt sen vuoksi, että Puolan tasavallan presidentti on päättänyt palauttaa kansallisesta tuomarineuvostosta ja korkeimmasta oikeudesta annetut lait takaisin Sejmin käsiteltäväksi. Tässä yhteydessä Puolan viranomaiset voivat varmistaa, että kaikki tässä suosituksessa ilmaistut huolenaiheet otetaan huomioon kaikissa oikeuslaitoksen uudistuksissa.

57. Komissio muistuttaa myös, että oikeusvaltioperiaatetta koskevan toimintakehyksen mukaisesti annetut suositukset eivät estä käynnistämästä suoraan SEU-sopimuksen 7 artiklan mukaisia toimia, jos tilanteen äkillinen heikkeneminen jäsenvaltiossa edellyttää EU:lta voimakkaampaa reaktiota.[48]

58. Komissio pyytää erityisesti Puolan viranomaisia olemaan toteuttamatta toimenpiteitä, joilla korkeimpien oikeuksien tuomareita vapautetaan virastaan tai pakotetaan jäämään eläkkeelle, sillä nämä toimenpiteet pahentavat hyvin vakavasti oikeusvaltioon kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa. Jos Puolan viranomaiset

[48] Komission tiedonanto *EU:n uusi toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi*, COM(2014) 158 final, 4.1 jakso.

toteuttavat tällaisia toimenpiteitä, komissio on valmis käynnistämään välittömästi 7 artiklan 1 kohdan toimet.

59. Komissio on tämän suosituksen pohjalta edelleen valmis jatkamaan rakentavaa vuoropuhelua Puolan hallituksen kanssa.

Tehty Brysselissä 26.7.2017.

Komission puolesta
Frans TIMMERMANS
Ensimmäinen varapuheenjohtaja