EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.7.2017
C(2017) 5320 final

KOMMISSIONENS HENSTILLING

af 26.7.2017

vedrørende retsstatsprincippet i Polen

som supplement til Kommissionens henstilling (EU) 2016/1374 og (EU) 2017/146

KOMMISSIONENS HENSTILLING

af 26.7.2017

vedrørende retsstatsprincippet i Polen

som supplement til Kommissionens henstilling (EU) 2016/1374 og (EU) 2017/146

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Den 27. juli 2016 vedtog Kommissionen en henstilling vedrørende retsstatsprincippet i Polen[1], hvori den gav udtryk for sine betænkeligheder med hensyn til forfatningsdomstolens stilling og anbefalede, hvordan betænkelighederne burde håndteres. Den 21. december 2016 vedtog Kommissionen en supplerende henstilling vedrørende retsstatsprincippet i Polen[2].

(2) Kommissionens henstillinger blev vedtaget inden for retsstatsrammen[3]. Retsstatsrammen fastsætter, hvordan Kommissionen skal reagere, hvis der i en EU-medlemsstat er klare tegn på, at retsstatsprincippet er i fare, og forklarer de principper, som retsstatsprincippet hviler på. Retsstatsrammen udstikker retningslinjer for en dialog mellem Kommissionen og medlemsstaten med henblik på at hindre fremkomsten af en systemisk trussel mod retsstatsprincippet, som vil kunne udvikle sig til en "klar risiko for et alvorligt brud", der potentielt vil kunne udløse iværksættelsen af "proceduren i henhold til artikel 7 i TEU". Hvis der er klare tegn på en systemisk trussel mod retsstatsprincippet i en medlemsstat, kan Kommissionen indlede en dialog med denne medlemsstat inden for retsstatsrammen.

(3) Den Europæiske Union bygger på et fælles sæt værdier, der er forankret i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), og som omfatter overholdelse af retsstatsprincippet. Udover at have til opgave at sikre overholdelsen af EU-lovgivningen er Kommissionen sammen med Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og Rådet ansvarlig for at garantere Unionens fælles værdier.

(4) Den Europæiske Unions Domstols og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis samt en række dokumenter, som Europarådet har udarbejdet, og som navnlig bygger på ekspertisen i Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret ("*Venedigkommissionen*"), indeholder en ikke-udtømmende liste over disse

---

[1] Kommissionens henstilling (EU) 2016/1374 af 27. juli 2016 vedrørende retsstatsprincippet i Polen. EUT L 217 af 12.8.2016, s. 53-68.

[2] Kommissionens henstilling (EU) 2017/146 af 21. december 2016 vedrørende retsstatsprincippet i Polen, der supplerer Kommissionens henstilling (EU) 2017/146. EUT L 22 af 27.1.2017, s. 65-81.

[3] Meddelelsen "*En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet*" (COM(2014) 158 final).

principper, hvori kernen i retsstatsprincippet defineres som en fælles værdi i Unionen, jf. artikel 2 i TEU. Disse principper omfatter legalitetsprincippet, som indebærer en åben, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk lovgivningsproces, retssikkerhed forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, uafhængige og upartiske domstole, en effektiv domstolsprøvelse, hvorved det bl.a. kontrolleres, at de grundlæggende rettigheder overholdes, og lighed for loven[4]. Ud over at sikre overholdelsen af disse principper og værdier er de statslige organer også forpligtet til at arbejde loyalt sammen.

(5) Kommissionen redegjorde i sin henstilling af 27. juli 2016 for de omstændigheder, hvorunder den den 13. januar 2016 besluttede at undersøge situationen set i forhold til retsstatsrammen, og hvorunder den den 1. juni 2016 vedtog en udtalelse om Polens overholdelse af retsstatsprincippet. Det blev i henstillingen også forklaret, at kontakterne mellem Kommissionen og den polske regering ikke kunne fjerne Kommissionens betænkeligheder.

(6) Kommissionen lagde i sin henstilling til grund, at der var en systemisk trussel mod retsstaten i Polen, og anbefalede, at de polske myndigheder hurtigst muligt iværksatte passende tiltag for at imødegå denne trussel.

(7) I sin henstilling af 21. december 2016 tog Kommissionen hensyn til den udvikling i Polen, der havde fundet sted siden Kommissionens henstilling af 27. juli 2016. Kommissionen fandt, at selv om nogle af de problemer, der blev nævnt i dens sidste henstilling, er blevet løst, er en række vigtige spørgsmål fortsat uafklarede, og der er kommet nye betænkeligheder til i mellemtiden. Kommissionen var ligeledes af den opfattelse, at den procedure, der førte til udnævnelsen af en ny formand for forfatningsdomstolen, er stærkt betænkelig set i relation til retsstatsprincippet. Kommissionen konkluderede, at der fortsat er en systemisk trussel mod retsstatsprincippet i Polen. Kommissionen opfordrede den polske regering til at løse de omhandlede problemer snarest muligt og inden to måneder, samt til at underrette Kommissionen om de tiltag, den agtede at iværksætte i denne henseende. Kommissionen bemærkede, at den fortsat er rede til at føre en konstruktiv dialog med den polske regering med udgangspunkt i henstillingen.

(8) Den 20. februar 2017 svarede den polske regering på Kommissionens supplerende henstilling inden for fristen på to måneder. I svaret afviser den polske regering samtlige kritikpunkter i henstillingen, og der bebudes ingen nye foranstaltninger til at imødegå de betænkeligheder, som Kommissionen har givet udtryk for. I svaret fremhæves det, at udnævnelsen af den nye formand for forfatningsdomstolen den 21. december 2016 såvel som ikrafttrædelsen af bestemmelserne i lov om tilrettelæggelse og behandling af sager ved forfatningsdomstolen, i lov om retsstillingen for dommere ved forfatningsdomstolen, samt i lovene om gennemførelse af ovennævnte love har skabt det rette grundlag for domstolens virke efter en periode med stilstand på grund af politiske stridigheder fremkaldt af politikere fra oppositionen, som den tidligere formand for domstolen også var involveret i.

(9) Den 21. december 2016 blev Mariusz Muszyński - der blev udpeget af *Sejm* i 8. valgperiode uden gyldigt retsgrundlag, og som af den daværende fungerende formand for forfatningsdomstolen fik adgang til at tiltræde embedet som dommer i

[4] Se COM(2014) 158 final, bilag I, afsnit 2.

forfatningsdomstolen den 20. december 2016 - udnævnt til stedfortræder for den nye formand for forfatningsretten i dennes fravær.

(10) Den 10. januar 2017 blev næstformanden for forfatningsdomstolen forpligtet af den nyudnævnte formand for forfatningsdomstolen til at benytte sin resterende ferie. Den 24. marts 2017 forlængede formanden næstformandens ferie indtil slutningen af juni på trods af næstformandens ønske om at genoptage sit hverv som dommer i domstolen fra den 1. april 2017.

(11) Den 12. januar 2017 indledte justitsministeren en procedure ved forfatningsdomstolen til prøvelse af spørgsmålet om, hvorvidt valget i 2010 af tre dommere ved domstolen var i overensstemmelse med forfatningen. Efter denne procedure har disse tre dommere ikke fået tildelt nogen sager.

(12) Den 16. januar 2017 afgav formanden for Venedigkommissionen en erklæring, hvori han gav udtryk for sin bekymring over den forværrede situation i domstolen.

(13) Den 20. januar 2017 bebudede regeringen en omfattende reform af retsvæsenet. Justitsministeren fremsatte et lovforslag om det nationale råd for retsvæsenet.

(14) Den 25. januar 2017 fremsatte Justitsministeren et lovforslag om den nationale skole for retsvæsenet og statsadvokaturen.

(15) Den 10. februar 2017 henviste appelretten i Warszawa et retsspørgsmål til behandling i højesteret, der vedrører en bedømmelse af, om udnævnelsen af dommeren Julia Przyłębska til formand for forfatningsdomstolen er lovlig. Højesteret har endnu ikke afsagt dom i sagen.

(16) Den 24. februar 2017 udnævnte *Sejm* en ny dommer som erstatning for en dommer, der trådte tilbage fra sit embede ved forfatningsdomstolen for at blive dommer i den polske højesteret.

(17) Den 1. marts 2017 anmodede en gruppe på 50 medlemmer af *Sejm* forfatningsdomstolen om at fastslå, at bestemmelserne i loven om højesteret, på grundlag af hvilke præsidenten for højesteret var blevet valgt, er i strid med forfatningen.

(18) Den 13. marts 2017 trak det nationale råd for retsvæsenet fire andragender, som det havde indgivet til forfatningsdomstolen, tilbage på grund af de ændringer i sammensætningen af den relevante afdeling, der havde fundet sted som følge af en afgørelse truffet af forfatningsrettens formand.

(19) Den 12. april 2017 fremsatte en gruppe på 50 medlemmer af *Sejm* et lovforslag om ændring af loven om de almindelige domstoles organisation.

(20) Den 11. maj 2017 vedtog *Sejm* loven om ændring af loven om den nationale skole for retsvæsenet og statsadvokaturen, loven om de almindelige domstoles organisation og visse andre love ("lov om den nationale skole for retsvæsenet"). Loven blev bekendtgjort den 13. juni 2017.

(21) Den 16. maj 2017 informerede Kommissionen Rådet for Almindelige Anliggender om retsstatssituationen i Polen. Der var blandt deltagerne bred enighed om, at retsstatsprincippet er i EU-institutionernes og medlemsstaternes fælles interesse, og at de bærer et fælles ansvar for at værne om det. Et særdeles stort flertal af medlemsstaterne støttede Kommissionens rolle og indsats for at løse dette problem. Medlemsstaterne opfordrede den polske regering til at genoptage dialogen med

Kommissionen med henblik på at løse de udestående problemer og så frem til at blive holdt løbende orienteret i Rådet for Almindelige Anliggender.

(22) Den 23. juni 2017 godkendte Det Europæiske Råd generelt de landespecifikke henstillinger rettet til medlemsstaterne i forbindelse med det europæiske semester 2017. Henstillingen til Polen indeholder en betragtning, hvori det fremhæves, at "*Retssikkerhed og tillid til kvaliteten og forudsigeligheden af lovgivningsmæssige, skattemæssige og andre politikker og institutioner er vigtige faktorer, som kunne muliggøre en stigning i investeringsniveauet. Retsstatsprincippet og et uafhængigt retsvæsen er også afgørende i den forbindelse.* Det vil øge retssikkerheden, hvis der tages hånd om de alvorlige bekymringer vedrørende retsstatsprincippet". Den 11. juli 2017 blev de landespecifikke henstillinger vedtaget af Rådet (økonomi og finans)[5].

(23) Den 5. juli 2017, efter afslutningen af embedsperioden for den tidligere næstformand for forfatningsdomstolen, udnævnte republikkens præsident en ny næstformand for forfatningsdomstolen, nemlig Mariusz Muszyński, selv om han var en af de tre dommere, der var blevet udnævnt ulovligt.

(24) Den 5. juli 2017 anmodede en gruppe af medlemmer af *Sejm* forfatningsdomstolen om at fastslå, at de bestemmelser, der gør et muligt for højesteret at tage stilling til, om republikkens præsidents udnævnelse af formanden for forfatningsdomstolen, er i strid med forfatningen.

(25) Den 12. juli 2017 fremsatte en gruppe af medlemmer af *Sejm* et lovforslag om højesteret, der bl.a. indeholdt bestemmelser om afskedigelse og tvungen pensionering af alle dommere ved højesteret bortset fra dem, som justitsministeren undtager.

(26) Den 13. juli 2017 skrev Kommissionen til den polske regering for at give udtryk for sin bekymring over de seneste lovforslag om retsvæsenet og højesteret, idet den understregede, at det er vigtigt at afstå fra at vedtage disse forslag for at give mulighed for en meningsfuld dialog og inviterede den polske udenrigsminister og justitsminister til et møde herom snarest muligt. Den 14. juli 2017 skrev den polske regering til Kommissionen og gentog sine tidligere forklaringer om situationen i forfatningsdomstolen.

(27) Den 15. juli 2017 godkendte senatet loven om ændring af lov om det nationale råd for retsvæsenet og visse andre love ("lov om det nationale råd for retsvæsenet") og loven om ændring af loven om de almindelige domstoles organisation ("lov om de almindelige domstole").

(28) Den 19. juli 2017 besvarede den polske regering Kommissionens brev af 13. juli 2017, idet den henviste til de aktuelle lovgivningsinitiativer med henblik på reform af det polske retsvæsen og anmodede Kommissionen om at redegøre for sine konkrete betænkeligheder i relation til den nye lovgivning for at kunne fortsætte drøftelserne.

(29) Den 22. juli 2017 godkendte senatet loven om højesteret.

(30) Den 24. juli 2017 afgav republikkens præsident en erklæring om sin beslutning om at hjemvise loven om højesteret og loven om det nationale råd for retsvæsenet til *Sejm* til fornyet behandling.

---

[5] Betragtning 14 i Rådets henstilling af 13. juli 2017 om Polens nationale reformprogram for 2017 og Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2017.

(31) Den 25. juli 2017 underskrev republikkens præsident loven om ændring af loven om de almindelige domstoles organisation.

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

1. Republikken Polen bør tage behørigt hensyn til Kommissionens analyse som anført nedenfor og træffe de foranstaltninger, der er omhandlet i afsnit 5 i denne henstilling, med henblik på at løse de konstaterede problemer inden for den fastsatte frist.

1. HENSTILLINGENS ANVENDELSESOMRÅDE

2. Denne henstilling supplerer henstillingerne af 27. juli 2016 og 21. december 2016. Heri gennemgås, hvilke af de betænkeligheder, der blev taget op i disse henstillinger, som ikke længere gør sig gældende, der redegøres for de resterende betænkeligheder, og der opregnes en række nye betænkeligheder, som Kommissionen nærer med hensyn til overholdelsen af retsstatsprincippet i Polen, der er opstået siden da. På dette grundlag kommer den med anbefalinger til de polske myndigheder om, hvordan man kan løse disse problemer. Betænkelighederne vedrører følgende:

(1) manglen på en uafhængig og legitim forfatningsændringsproces,

(2) det polske parlaments vedtagelse af ny lovgivning vedrørende det polske retsvæsen, som giver anledning til alvorlig bekymring med hensyn til retsvæsenets uafhængighed og i betydelig grad øger den systemiske trussel mod retsstatsprincippet i Polen:

(a) loven om ændring af loven om den nationale skole for retsvæsenet og statsadvokaturen, loven om de almindelige domstoles organisation og visse andre love ("lov om den nationale skole for retsvæsenet"), der blev offentliggjort i Polens statstidende den 13. juni 2017, og som trådte i kraft den 20. juni 2017,

(b) loven om ændring af lov om det nationale råd for retsvæsenet og visse andre love ("lov om det nationale råd for retsvæsenet"), som godkendt af senatet den 15. juli 2017, denne lov blev hjemvist til fornyet behandling i *Sejm* den 24. juli 2017,

(c) loven om de almindelige domstoles organisation ("lov om de almindelige domstole"), der blev godkendt af senatet den 15. juli 2017 og undertegnet af præsidenten den 25. juli,

(d) loven om højesteret, som godkendt af senatet den 22. juli 2017, denne lov blev hjemvist til fornyet behandling i *Sejm* den 24. juli 2017.

2. MANGLEN PÅ EN UAFHÆNGIG OG LEGITIM FORFATNINGSÆNDRINGSPROCES,

3. I sin henstilling af 21. december 2016 anbefalede Kommissionen navnlig, at de polske myndigheder iværksætter følgende tiltag, som den allerede anmodede om i sin henstilling af 27. juli 2016, nemlig at de:

(a) til fulde opfylder forfatningsdomstolens afgørelser af 3. og 9. december 2015, ifølge hvilke de tre dommere, som på lovlig vis blev udnævnt af den forrige lovgivende forsamling i oktober 2015, kan tiltræde deres embede som dommere ved forfatningsdomstolen, og at de tre dommere, der er udnævnt af den nye lovgivende forsamling uden gyldigt retsgrundlag, ikke begynder at varetage dette hverv uden at være blevet lovligt valgt Dette kræver, at

Republikkens præsident hurtigst muligt tager de tre dommere, der er valgt af den forrige lovgivende forsamling, i ed,

(b) Offentliggør og fuldt ud gennemfører forfatningsdomstolens afgørelser af 9. marts 2016 og afgørelsen af 11. august 2016 vedrørende loven af 22. juli 2016 om forfatningsdomstolen og andre afgørelser afsagt efter denne dato og fremtidige afgørelser,

(c) sikrer, at enhver reform af loven om forfatningsdomstolen er i overensstemmelse med forfatningsdomstolens afgørelser, fuldt ud tager hensyn til Venedigkommissionens udtalelser og sikrer, at effektiviteten af forfatningsdomstolen som garant for forfatningen ikke undergraves,

(d) afstår fra handlinger og erklæringer, som kunne undergrave forfatningsdomstolens legitimitet og effektivitet.

4. Ud over disse tiltag anbefalede Kommissionen, at de polske myndigheder:

(a) sikrer, at forfatningsdomstolen hurtigst muligt og effektivt kan underkaste lov om tilrettelæggelse og behandling af sager ved forfatningsdomstolen, lov om retsstillingen for dommere ved forfatningsdomstolen og gennemførelsesloven en forfatningsmæssig prøvelse, samt at de relevante domstolsafgørelser straks offentliggøres og efterkommes fuldt ud,

(b) sikrer, at der ikke udnævnes en ny formand for forfatningsdomstolen, så længe forfatningsdomstolens afgørelser om de nye loves overensstemmelse med forfatningen ikke er blevet offentliggjort og opfyldt fuldt ud, og så længe de tre dommere, der på lovlig vis blev udnævnt i oktober 2015 af *Sejm* i 7. valgperiode, ikke har tiltrådt deres embede ved forfatningsdomstolen,

(c) sikrer, at så længe der ikke på lovlig vis er blevet udnævnt en ny formand for forfatningsdomstolen, erstattes han eller hun af næstformanden for forfatningsdomstolen og ikke af en fungerende formand eller af den person, der blev udnævnt som formand for forfatningsdomstolen den 21. december 2016.

5. Kommissionen bemærker, at ingen af de foranstaltninger, som Kommissionen har anbefalet, er blevet truffet:

(a) De tre dommere, som på lovlig vis blev udnævnt af den forrige lovgivende forsamling i oktober 2015, har endnu ikke været i stand til at tiltræde deres embede ved forfatningsdomstolen. De tre dommere, der blev udnævnt af *Sejm* i 8. valgperiode uden gyldigt retsgrundlag, fik derimod af den fungerende formand for domstolen tilladelse til at påbegynde deres hverv,

(b) Tre vigtige domme, som forfatningsdomstolen afsagde henholdsvis den 9. marts 2016, den 11. august 2016 og den 7. november 2016, er endnu ikke blevet offentliggjort og er blevet slettet fra domstolens register, som er tilgængeligt på dens hjemmeside. Andre domme, som endnu ikke var offentliggjort på tidspunktet for vedtagelsen af henstillingen af 21. december 2016, blev derimod offentliggjort den 29. december 2016 i det polske lovtidende,

(c) forfatningsdomstolen har endnu ikke som en hastesag underkastet loven om retsstillingen for dommere ved forfatningsdomstolen, loven om tilrettelæggelse og behandling af sager ved forfatningsdomstolen samt gennemførelsesloven en effektiv prøvelse af, om de er i overensstemmelse med forfatningen, og

udnævnelsen af den nye formand for forfatningsdomstolen fandt sted, før en sådan prøvelse kunne foretages,

(d) efter udløbet af embedsperioden for den forhenværende formand for forfatningsdomstolen er en ny formand endnu ikke blev forskriftsmæssigt udnævnt. Den tidligere formand blev ikke erstattet af næstformanden for domstolen, men af en fungerende formand og efterfølgende af den person, som blev udnævnt som formand for domstolen den 21. december 2016.

6. Som anført i henstillingen af 21. december 2016[6] er Kommissionen af den opfattelse, at den procedure, der førte til udnævnelsen af en ny formand for forfatningsdomstolen, er grundlæggende forkert set i relation til retsstatsprincippet. Proceduren blev igangsat af en fungerende formand, hvis udnævnelse gav anledning til alvorlige betænkeligheder med hensyn til princippet om magtfordeling og den dømmende magts uafhængighed, således som disse principper er beskyttet i den polske forfatning. Endvidere gjorde den omstændighed, at proceduren gjorde det muligt for de tre "dommere, der i december på ulovlig vis blev udnævnt" af *Sejms* nye lovgivende forsamling, at deltage i processen, hele udvælgelsesprocessen forfatningsstridig. På samme måde påvirkede den omstændighed, at de "dommere, der på lovlig vis blev udvalgt i oktober", ikke kunne deltage i processen, også resultatet og fordrejede derfor processen. Endvidere giver det korte varsel, hvormed præsidiet blev indkaldt, og afvisningen af anmodningen om at udsætte mødet anledning til alvorlige betænkeligheder. Endelig er den omstændighed, at ansøgerne kun blev udvalgt af seks dommere, uforenelig med forfatningsdomstolens afgørelse af 7. november 2016, ifølge hvilken artikel 194, stk. 2, i forfatningen skal forstås således, at formanden for forfatningsdomstolen skal udnævnes af republikkens præsident blandt de ansøgere, som har opnået flertal ved afstemningen i forfatningsdomstolens præsidium.

7. Kommissionen har ligeledes noteret sig, at udviklingen efter udnævnelsen af formanden for forfatningsdomstolen på en række punkter yderligere har undermineret forfatningsdomstolens legitimitet. Navnlig gør følgende sig gældende: næstformanden for forfatningsdomstolen, hvis stilling er anerkendt i forfatningen, blev af den nyudnævnte formand for domstolen pålagt at anvende sin resterende ferie indtil udløbet af sin embedsperiode, som følge af en sag anlagt af statsadvokaten for at anfægte gyldigheden af valget i 2010 af tre dommere ved forfatningsdomstolen blev disse dommere efterfølgende udelukket fra domstolens judicielle virksomhed, den nye formand for forfatningsretten ændrede sammensætningen af dommerkollegierne i verserende sager, og visse sager blev overført til dommerkollegier, der til dels bestod af ulovligt udnævnte dommere, henstillinger, navnlig fra ombudsmanden, om at fjerne ulovligt udnævnte dommere fra dommerkollegier, der pådømmer retssager, blev afvist, et betydeligt antal domme blev afsagt af dommerkollegier, der omfatter ulovligt udnævnte dommere, endelig efter udløbet af næstformandens embedsperiode, blev en ulovligt udnævnt dommer udnævnt til ny næstformand for forfatningsretten.

8. Denne udvikling har *de facto* medført en fuldstændig ny sammensætning af forfatningsdomstolen uden for rammerne af den normale forfatningsmæssige procedure for udnævnelse af dommere.

[6] Se afsnit 5.3 og 5.4 i henstillingen.

9. De polske myndigheders svar af 20. februar 2017 på Kommissionens supplerende henstilling afbøder ikke Kommissionens betænkeligheder, og der bebudes ingen konkrete foranstaltninger til løsning af de problemer, som Kommissionen har gjort opmærksom på. I svaret har den polske regering anført, at de nye love om forfatningsdomstolen og udnævnelsen af den nye formand herfor har skabt det rette grundlag for domstolens virke efter en periode med stilstand på grund af politiske stridigheder fremkaldt af politikere fra oppositionen. For så vidt angår sammensætningen af domstolen afviser den polske regering i overensstemmelse med det tidligere svar på henstillingen af 27. juli 2016, at forfatningsdomstolens afgørelser af 3. og 9. december 2015 har nogen form for retsvirkning. Hvad angår proceduren til udvælgelse af en formand for forfatningsdomstolen tages der i svaret ikke hensyn til dommen af 7. november 2016, hvori det blev fastslået, at det efter forfatningen kræves, at formanden for forfatningsdomstolen skal udnævnes af republikkens præsident blandt de ansøgere, som har opnået flertal ved afstemningen i forfatningsdomstolens præsidium. Med hensyn til næstformanden for forfatningsdomstolens rolle ses der i svaret bort fra den omstændighed, at næstformandens stilling udtrykkeligt er anerkendt i forfatningen, og at han eller hun udvælges efter samme procedure som domstolens formand. For så vidt angår udnævnelsen af en fungerende formand for forfatningsdomstolen henvises der ikke i svaret til noget retsgrundlag i forfatningen, idet det anføres, at der var tale om en exceptionel tilpasningsmekanisme, som var dikteret af ekstraordinære omstændigheder.

10. Kommissionen konkluderer, at forfatningsdomstolens uafhængighed og legitimitet er i alvorlig fare, og at der derfor rent faktisk ikke er nogen garanti for, at den polske lovgivning er i overensstemmelse med forfatningen[7]. Situationen er særligt bekymrende set i forhold til overholdelsen af retsstatsprincippet, da en række særligt betænkelige love - som nævnt i tidligere henstillinger - er blevet vedtaget af det polske parlament, såsom en ny tjenestemandslov[8], en lov om ændring af loven om politiets virksomhed og af visse andre love[9], samt love om statsadvokaturen[10], en lov om Ombudsmandens virksomhed og om ændring af visse andre love[11], en lov om det nationale råd for medievirksomhed[12] og en lov om terrorbekæmpelse[13].

---

[7] I henhold til artikel 188 i forfatningen skal forfatningsdomstolen træffe afgørelse om, hvorvidt lovgivning og internationale aftaler er i overensstemmelse med forfatningen, hvorvidt lovgivning er i overensstemmelse med ratificerede internationale aftaler, hvis ratificering krævede forudgående samtykke i henhold til lovgivningen, hvorvidt retsforskrifter udstedt af centrale statslige organer er i overensstemmelse med forfatningen, ratificerede internationale aftaler og lovgivning, hvorvidt politiske partiers formål eller aktiviteter er i overensstemmelse med forfatningen, samt afgøre retssager, hvor der er nedlagt påstand om, at forfatningsretlige bestemmelser er blevet tilsidesat. Ifølge artikel 189 i forfatningen bilægger forfatningsdomstolen også tvister om beføjelser mellem statens centrale forfatningsmæssige organer.

[8] Lov af 30. december 2015 om ændring af tjenestemandsloven og visse andre love, offentliggjort i statstidende den 8. januar 2016, punkt 34.

[9] Lov af 15. januar 2016 om ændring af loven om politiets virksomhed og andre love, offentliggjort i statstidende den 4. februar 2016, punkt 147.

[10] Lov af 28. januar 2016 om statsadvokaturen, offentliggjort i statstidende den 15. februar 2016, punkt 177. Lov af 28. januar 2016 - bekendtgørelse om gennemførelse af loven - offentliggjort i statstidende den 15. februar 2016, punkt 178.

[11] Lov af 18. marts 2016 om ombudsmanden og om ændring af visse andre love. Loven blev undertegnet af republikkens præsident den 4. maj 2016.

[12] Lov af 22. juni 2016 om det nationale råd for medievirksomhed. Loven blev undertegnet af republikkens præsident den 27. juni 2016.

[13] Lov af 10. juni 2016 om terrorbekæmpelse. Loven blev undertegnet af republikkens præsident den 22. juni 2016.

11. Den negative påvirkning af retsstatsprincippet, der er forårsaget af manglen på en uafhængig og legitim forfatningsprøvelse i Polen, er betydeligt forværret som følge af, at forfatningskonformiteten af de nye love vedrørende det polske retsvæsen, som nævnt ovenfor i afsnit 2 og analyseret yderligere nedenfor i afsnit 3, ikke længere kan prøves og sikres af en uafhængig forfatningsdomstol.

3. FAREN FOR RETSVÆSENETS UAFHÆNGIGHED

12. Loven om den nationale skole for retsvæsenet, loven om det nationale råd for retsvæsenet, loven om de almindelige domstoles organisation og loven om højesteret indeholder en række bestemmelser, der giver anledning til alvorlige bekymringer for så vidt angår princippet om retsvæsenets uafhængighed og om magtens tredeling.

13. Kommissionen har noteret sig, at der i en række erklæringer eller udtalelser, herunder fra højesteret, ombudsmanden og det nationale råd for retsvæsenet, er rejst tvivl om, hvorvidt de nye love er i overensstemmelse med forfatningen.

3,1. Dommerfuldmægtige

14. Det fremgår af artikel 2, stk. 1, og 2, stk. 36, i lov om ændring af lov om den nationale skole for retsvæsenet og statsadvokaturen, af bestemmelser i loven om de almindelige domstoles organisation og visse andre love, at dommerfuldmægtige varetager hvervet som dommer i distriktsretterne i en periode på fire år. Dommerfuldmægtige vil navnlig kunne beklæde en distriktsdomstol som enedommer.

15. I den polske retsorden har dommerfuldmægtige imidlertid ikke den samme status som dommere[14]. Dommerfuldmægtige udnævnes for en begrænset periode på fire år, og efter 36 måneder kan de ansøge om at blive udnævnt til dommer. Dommerfuldmægtige er ikke underlagt de samme garantier til beskyttelse af retsvæsenets uafhængighed som dem, der gælder for dommere, for eksempel for så vidt angår deres udnævnelse, der ikke er underlagt den samme procedure som for dommere. I modsætning til dommeres retsstilling, er retsstillingen for dommerfuldmægtige, der udøver judicielle funktioner, ikke fastsat i forfatningen. Dette indebærer, at deres status så vel som garantierne for deres uafhængighed kan ændres ved en almindelig lov, og at en ændring af forfatningen således ikke er fornøden[15].

16. Mens loven om den nationale skole for retsvæsenet befandt sig i lovgivningsprocessen, gav højesteret og det nationale råd for retsvæsenet udtryk for betænkeligheder for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt garantierne for dommerfuldmægtigenes uafhængighed er i overensstemmelse med forfatningen, og om disse garantier er tilstrækkelige til at opfylde kravene til en retfærdig rettergang som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i EMRK[16]. Den Europæiske

---

[14] Dommerfuldmægtigene udnævnes - selv om de udfører en dommers opgaver - direkte af justitsministeren med en minimal inddragelse af det nationale råd for retsvæsenet, idet det kun kan fremsætte en indsigelse inden for 30 dage.

[15] En dommers uafhængighed bør forankres i forfatningen med mere specifikke regler på lovgivningsmæssigt niveau (henstilling CM/Rec(2010) 12 fra Europarådets Ministerkomité om dommere: uafhængighed, effektivitet og ansvar, der blev vedtaget den 17. november 2010 ("Europarådets henstilling fra 2010", punkt 7).
Det bør også bemærkes, at højesteret og det nationale råd for retsvæsenet i deres udtalelser rejste tvivl om, hvorvidt denne lov er i overensstemmelse med forfatningen.

[16] Højesterets udtalelse af 3. februar 2017. Udtalelse fra det nationale råd for retsvæsenet af 10. februar 2017.

Menneskerettighedsdomstol er nået frem til, at den tidligere ordning vedrørende dommerfuldmægtige i Polen ikke opfyldte disse kriterier[17].

17. I betragtning af deres korte embedsperiode er dommerfuldmægtige særligt sårbare over for påvirkning udefra, navnlig fra justitsministeren. Justitsministeren har en betydelig indflydelse på dommerfuldmægtiges karriereforløb, da ministeren også er involveret i den efterfølgende proces til udvælgelse og udnævnelse af dommere. Dommerfuldmægtige, der ønsker at blive dommere, skal underkastes en helt ny udvælgelses- og udnævnelsesprocedure. De skal først indgive en ansøgning om at blive udnævnt til dommer til det nationale råd for retsvæsenet, som vil foretage en grundig vurdering af ansøgeren og tage stilling til, om ansøgeren skal indstilles til et embede som dommer, hvilken indstilling forelægges for republikkens præsident. Det er republikkens præsident, der udnævner ansøgeren til dommerembedet. Dommerfuldmægtiges legitime ønske om at blive dommer sammenholdt med manglen på tilstrækkelige garantier for deres personlige uafhængighed i denne periode gør dem modtagelige for pres fra justitsministeren, hvilket kan påvirke deres personlige uafhængighed, når de træffer afgørelse i retssager.

3.2. Retsformændene

18. I det polske retssystem har retsformændene en dobbelt funktion: de har ikke blot et ansvar som ledere af rettens arbejde, de udfører også en judicielle funktioner. Den nye lov om de almindelige domstole organisationen giver anledning til bekymring ikke blot med hensyn til retsformændenes personlige uafhængighed under udøvelsen af deres dømmende funktioner, men også med hensyn til deres indflydelse på andre dommere.

19. Artikel 1, stk. 6, artikel 17, stk. 1, og artikel 18, stk. 1, i den nye lov om de almindelige domstoles organisation indeholder regler om afskedigelse og udnævnelse af retsformænd. I en periode på seks måneder vil justitsministeren have beføjelse til at udnævne og afskedige retspræsidenter uden at være bundet af konkrete kriterier, uden nogen begrundelsespligt og uden mulighed for, at retsvæsenet (hverken det nationale råd for retsvæsenet eller dommerkollegiet ved den berørte ret) kan blokere disse beslutninger. Der er desuden ikke mulighed for at få prøvet en afgørelse om afskedigelse truffet af justitsministeren ved domstolene. Efter udløbet af de seks måneder vil justitsministeren have en skønsbeføjelse til at afgøre, hvem der skal udnævnes til retsformand. Kun i tilfælde af en afskedigelse af en retsformand kan det nationale råd for retsvæsenet med et kvalificeret flertal på to tredjedele af alle rådets medlemmer blokere justitsministerens afgørelse[18].

20. Justitsministerens beføjelse til vilkårligt at afskedige retsformænd vil sætte ham eller hende i stand til at bevare indflydelse på retsformændene, hvilket kan påvirke deres personlige uafhængighed, når de træffer afgørelse i retssager. En retsformand, der skal træffe afgørelse i en følsom sag, der er anlagt mod staten, kan f.eks. føle sig presset af justitsministeren til at frifinde staten for at undgå at blive afskediget som retsformand.

---

[17] Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. februar 2011 i sag nr. 23614/08, Henryk Urban og Ryszard Urban mod Polen. Menneskerettighedsdomstolens dom af 14. september 2011 i sag nr. 36921/07, Mirosław Garlicki mod Polen. Menneskerettighedsdomstolens dom af 10. april 2012 i sag nr. 33530/06, Pohoska mod Polen.

[18] Artikel 1, stk. 7, i loven om almindelige domstoles organisation.

21. Også dommere, som ikke er retsformænd, men som gerne vil være det, kunne føle sig fristet til at tiltræde justitsministerens retsopfattelse for ikke at nedsætte deres chancer for at blive udnævnt til retspræsident. Deres personlige uafhængighed ville som følge heraf ligeledes blive påvirket, når de træffer afgørelse i retssager.

22. Det bør også bemærkes, at retsformænd i deres egenskab af ledere af rettens arbejde har betydelige beføjelser overfor andre dommere, og de kan derfor også antaste disse dommeres personlige uafhængighed. Retsformænd har f.eks. beføjelse til at udskifte dommere i deres funktion som ledende dommer i et dommerkollegium eller i en afdeling af retten, beføjelse til at afgive skriftlige advarsler til disse dommere, der omfatter finansielle sanktioner i tilfælde af forsømmelser, og beføjelse til at forflytte dommere uden deres samtykke i den relevante retskreds.

23. Disse bestemmer er endelig betænkelige set ud fra et forfatningsretligt synspunkt, således som navnlig højesteret, det nationale råd for retsvæsenet og ombudsmanden har givet udtryk for. Den omstændighed, at justitsministeren får mulighed for at afskedige retsformænd, tilsidesætter i særlig grad princippet om retsvæsenets uafhængighed og princippet om magtfordeling.

3.3. Dommeres udnævnelse og karriere

24. Ifølge den polske forfatning er det nationale råd for retsvæsenet garant for dommernes uafhængighed[19]. Det nationale råd for retsvæsenet har direkte indflydelse på dommernes uafhængighed, navnlig for så vidt angår forfremmelse, forflyttelse, disciplinærsager, afskedigelse og førtidspensionering. Forfremmelse af en dommer (f.eks. fra en distriktsret til en regionalret) forudsætter eksempelvis, at republikkens præsident endnu engang udnævner dommeren, og dermed skal proceduren til bedømmelse og indstilling af dommere, der involverer det nationale råd for retsvæsenet, følges igen.

25. Af denne grund er det særligt vigtigt i de medlemsstater, hvor man har oprettet et sådant råd, at sikre dets uafhængighed for at undgå, at regeringen eller parlamentet udøver utilbørlig indflydelse på dommernes uafhængighed. Som eksempel kan nævnes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med disciplinærsager mod dommere, der var rejst af et sådant råd, har sat spørgsmålstegn ved den grad af påvirkning, der udøves af de lovgivende eller udøvende myndigheder, idet Rådet var sammensat af et flertal af medlemmer, der var udnævnt direkte af disse myndigheder[20]. Af samme grund fremgår det af veletablerede europæiske standarder, navnlig af henstillingen fra 2010 fra Europarådets Ministerkomité, at "mindst halvdelen af [medlemmerne af de nationale råd for retsvæsenet] skal være dommere, der er valgt af deres kolleger fra alle niveauer i retsvæsenet med respekt for pluralisme i retsvæsenet"[21]. Det tilkommer medlemsstaterne at indrette deres retssystemer, herunder at afgøre om de vil oprette et råd for retsvæsenet. I de medlemsstater, hvor et sådant råd er oprettet, som det er

[19] § 186, stk. 1, i den polske forfatning. "Det nationale råd for domstolene er garant for domstolenes og dommernes uafhængighed".

[20] Menneskerettighedsdomstolens dom af 21. juni 2016, sag nr. 55391/13, 57728/13 og 74041/13, Ramos Nunes de Carvalho E Sá mod Portugal, præmis 77.

[21] Præmis 27, se også Europarådets handlingsplan om styrkelse af domstolenes uafhængighed og upartiskhed, der blev vedtaget den 13. april 2016 (CM(2016) 36 final), punkt C, nr. ii). (Udtalelse nr. 10 afgivet af Europarådets rådgivende dommerkomité (CCJE) om nationale råd for retsvæsenet i samfundets tjeneste, punkt 27), forskellige udtalelse fra Venedigkommissionen og ENCJ-standarder i rapporten om "nationale råd for retsvæsenet" fra 2010, punkt 2.3.

tilfældet i Polen, skal dets uafhængighed sikres i overensstemmelse med europæiske standarder.

26. Indtil for nylig var den polske retsorden helt i overensstemmelse med disse standarder, da det nationale råd for retsvæsenet var sammensat af et flertal af dommere, der var valgt af andre dommere. Artikel 1, stk. 1, og artikel 7 i lov om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet vil ændre denne ordning radikalt, idet det foreskrives, at de 15 dommere, der er medlemmer af rådet, skal udnævnes, og kan genudnævnes, af *Sejm*[22], og idet der indføres en ny struktur i rådet. De nye regler om udnævnelse af dommere til det nationale råd for retsvæsenet vil i betydelig grad øge parlamentets indflydelse på rådet og vil påvirke dets uafhængighed negativt i strid med europæiske standarder. Den omstændighed, at medlemmerne af rådet udnævnes af *Sejm* med et flertal på 3/5, mildner ikke disse betænkeligheder.

27. Den omstændighed, at det i artikel 5, stk. 1, i lov om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet bestemmes, at alle de nuværende medlemmer af rådet for retsvæsenet må opgive deres embede før tid, giver yderligere næring til disse betænkeligheder, idet parlamentet straks vil få afgørende indflydelse på sammensætningen af rådet på bekostning af dommernes egen indflydelse.

28. Politiseringen af det nationale råd for retsvæsenet forværres ligeledes af den nye interne struktur. Ifølge artikel 1, stk. 7, i lov om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet, vil rådet bestå af to enheder: den første med et flertal af parlamentsmedlemmer, den anden med dommere udnævnt af parlamentet. Rådet vil formelt fortsat bestå af et flertal af dommere, men den nye "politiske" enhed kan vanskeliggøre sagsbehandlingen i det nationale råd for retsvæsenet. Hvis de to enheder er uenige i deres bedømmelse af en ansøger, kan den enhed, der har en positiv indstilling, anmode om en fornyet bedømmelse af vedkommende, der skal foretages af rådet i plenum med et flertal på to tredjedele af alle rådets medlemmer. En sådan tærskel vil være meget vanskelig at opfylde, ikke mindst set i lyset af lovgivningsmagtens øgede indflydelse på rådets sammensætning. Denne nye ordning vil få direkte indflydelse på dommeres udnævnelse og karriere i Polen, eftersom de dommere, der er medlemmer af rådet, og som er tilknyttet den anden enhed, under visse omstændigheder ikke længere har det sidste ord at skulle have sagt ved bedømmelsen af ansøgere til dommerembeder[23].

29. Denne situation giver anledning til bekymring for retsvæsenets uafhængighed. En dommer ved en distriktsret, som skal træffe afgørelse i en politisk følsom sag, samtidig med at han eller hun har ansøgt om at blive forfremmet til dommer i en regionalret, kan eksempelvis være tilbøjelig til at tiltræde den holdning, der indtages af det politiske flertal, for ikke at sætte sine chancer for forfremmelse over styr. Selv om dette scenarium ikke bliver til virkelighed, indeholder den nye ordning ikke tilstrækkelige garantier til, at domstolene fremstår som værende uafhængige, hvilket

---

[22] I forfatningen er det fastsat, at det nationale råd for retsvæsenet er sammensat af et antal fødte medlemmer (højesterets førstepræsident, justitsministeren, formanden for den øverste forvaltningsret og en af republikkens præsident udpeget person) samt nogle valgte medlemmer. De valgte medlemmer omfatter fire stedfortrædere "udvalgt af *Sejm*", to senatorer "udvalgt af senatet" og 15 dommere ("udvalgt blandt" de almindelige, administrative eller militære domstole og højesteret).

[23] Dette er i strid med Europarådets standarder: Europarådets henstilling fra 2010 (punkt 26), se også Europarådets handlingsplan om styrkelse af domstolenes uafhængighed og upartiskhed, der blev vedtaget den 13. april 2016 (CM(2016) 36 final), afsnit C.

er afgørende for at bevare den tillid, som domstolene i et demokratisk samfund bør indgyde befolkningen[24].

30. Kommissionen bemærker, at højesteret og det nationale råd for retsvæsenet i deres udtalelser om lovforslaget gav udtryk for en række betænkeligheder i relation til spørgsmålet om, hvorvidt den nye ordning er forenelig med forfatningen. Det blev i disse udtalelser fremhævet, at de nye regler vil gøre det nationale råd for retsvæsenet afhængigt af de politiske beslutninger, der træffes af flertallet i parlamentet. Det blev ligeledes understreget, at det nationale råd for retsvæsenet er et samlet organ, der ikke uden hjemmel i forfatningen kan opdeles i to organer, og en vedtagelse af lovforslaget vil forrykke den statsretlige ordning derved, at *Sejm* tillægges en dominerende stilling i forhold til retsvæsenet. Den førtidige afslutning af rådets dommeres hverv og af forfatningsorganets virke vil desuden krænke princippet om en demokratisk stat, der er styret af retsstats- og legalitetsprincippet. Som forklaret ovenfor er en effektiv forfatningsmæssig prøvelse af disse bestemmelser ikke mulig på nuværende tidspunkt.

3. 4. Pensionsalderen og beføjelsen til at forlænge dommernes embedsperiode

31. I artikel 1, stk. 26, litra b) og c), og artikel 13, stk. 1, i lov om de almindelige domstoles organisation er det fastsat, at pensionsordningen for almindelige dommere vil blive nedsat fra 67 til 60 for kvindelige dommere og fra 67 til 65 år for mandlige dommere, og justitsministeren gives beføjelse til at forlænge deres embedsperiode (til 70 år) på grundlag af vage kriterier. I afventning af justitsministerens afgørelse forbliver de pågældende dommere i embedet.

32. Den nye pensionsordning vil have en negativ indvirkning på dommernes uafhængighed[25]. De nye regler skaber et ekstra værktøj, som justitsministeren kan bruge til at øve indflydelse på de enkelte dommere. De vage kriterier for forlængelse af embedsperioden giver navnlig mulighed for en utilbørlig skønsmargen, hvilket undergraver princippet om dommeres uafsættelighed[26]. Den nedsatte pensionsalder gør det muligt for dommerne at få deres embedsperiode forlænget af justitsministeren i op til ti år for kvindelige dommeres vedkommende og fem år for mandlige dommeres vedkommende. Der gælder desuden ingen tidsramme for justitsministeren i forbindelse med dennes afgørelse om at forlænge embedsperioden, hvilket giver ham eller hende mulighed for at bevare indflydelse på de berørte dommere i deres resterende embedsperiode. Selv inden pensionsalderen er nået, kan alene udsigten til at skulle anmode justitsministeren om en sådan forlængelse lægge pres på de berørte dommere.

33. Ved at nedsætte pensionsalderen for dommere, samtidig med at en forlængelse af deres embedsperiode betinges af en afgørelse truffet af justitsministeren, undergraver de nye regler princippet om dommeres uafsættelighed, som ifølge EU-Domstolens og Den Europæiske Menneskeretsdomstols praksis er et centralt element i deres uafhængighed. Blandt kravene til en uafhængig domstol har Domstolen fremhævet, at dommere bør nyde personlig og funktionel uafhængighed under udøvelsen af deres

---

[24] Menneskerettighedsdomstolens dom af 23. april 2015, sag nr. 29369/10, Morice mod Frankrig, præmis 78, og af 10. maj 2001, Cypern mod Tyrkiet, sag nr. 25781/94, præmis 233.

[25] Europarådets henstilling fra 2010, punkt 49.

[26] Det fremgår af loven, at justitsministeren tager stilling til, om en dommers embedsperiode skal forlænges "under hensyn til rationel anvendelse af personalet ved de almindelige retter og de behov, som følger af de specialiserede retters arbejdsbyrde", jf. lovens artikel 1, stk. 26, litra b).

hverv, og at de bør være beskyttet mod afskedigelse derved, at der findes effektive garantier mod utilbørlige indgreb eller pres fra den udøvende magt[27]. De omhandlede bestemmelser er heller ikke i overensstemmelse med europæiske standarder, hvoraf det følger, at dommere bør have garanti for ansættelsen, indtil de når den obligatoriske pensionsalder, hvis en sådan findes.

34. Kommissionen bemærker, at de nye regler også giver anledning til betænkeligheder set ud fra et forfatningsretligt synspunkt. Det fremgår af højesterets udtalelse[28], at den omstændighed, at justitsministeren får adgang til at tage stilling til, om en dommers embedsperiode skal forlænges, sammenholdt med at dommernes pensionsalder nedsættes, er i strid med princippet om dommeres uafsættelighed, jf. artikel 180, stk. 1, i forfatningen. Som forklaret ovenfor er en effektiv forfatningsmæssig prøvelse af disse bestemmelser ikke mulig på nuværende tidspunkt.

3.5. Højesteret

3.5.1. Afskedigelse, tvungen pensionering og genudnævnelse af højesteretsdommere

35. Det fremgår af artikel 87 i den nye lov om højesteret, at alle dommere ved højesteret vil blive afskediget og pensioneret dagen efter, at loven træder i kraft[29].

36. Ifølge artikel 88 i samme lov er det kun de dommere, der udvælges af justitsministeren, der i begyndelsen fortsat vil være i aktiv tjeneste i en overgangsperiode, indtil republikkens præsident har foretaget en endelig udvælgelse af de dommere, der vil kunne blive i deres embede efter en særlig kontrolprocedure. Denne procedure indebærer, at republikkens præsident skal udvælge dommere, som kan forblive i embedet, blandt de højesteretsdommere, som er forhåndsudvalgt af justitsministeren og bedømt af det nationale råd for retsvæsenet. Loven indeholder vage og ubestemte kriterier for, hvordan udvælgelsen af dommere, som forbliver i deres embede, skal foretages. De beslutninger, som det nationale råd for retsvæsenet træffer i denne forbindelse, vil ikke være bindende for republikkens præsident[30]. Det fremgår af artikel 91 i loven om højesteret, at såfremt den dommer, der er førstepræsident for højesteret, afskediges og pensioneres, skal republikkens præsident vælge en fungerende førstepræsident for højesteret.

37. Afskedigelse og tvungen pensionering af alle dommere ved højesteret sammenholdt med de regler, der gør det muligt at ansætte dem igen, strider imod

---

[27] Dom af 31. maj 2005, sag C-53/03, Syfait m.fl., præmis 31. Dom af 4. februar 1999, sag C-103/97, Köllensperger og Atzwanger, præmis 20.

[28] Højesterets udtalelse af 28. april 2017.

[29] Ifølge artikel 89, stk. 1, har dommere, der afskediges og pensioneres, ret til at få udbetalt et beløb svarende til det vederlag, som han eller hun oppebar i dennes seneste stilling i højesteret, indtil de fylder 65. I artikel 89, stk. 2, i loven om højesteret bestemmes det, at dommere, der afskediges fra højesteret, fortsat har ret til inden 14 dage efter deres pensionering at indgive en ansøgning til justitsministeren om at blive overført til et dommerembede ved en almindelig, administrativ eller militær domstol. Justitsministeren har ret til at afslå ansøgningen.

[30] Ifølge artikel 95 i loven om højesteret bekendtgør justitsministeren ledige stillinger i bestemte afdelinger af højesteret og foreslår derefter det nationale råd for retsvæsenet en kandidat efter eget valg til hver ledig stilling. Det nationale råd for retsvæsenet bedømmer hver enkelt ansøgning og fremsætter et forslag til republikkens præsident med henblik på udnævnelse til et embede som dommer ved højesteret. I visse tilfælde kan det nationale råd for retsvæsenet fremsætte et sådant forslag via kun én af sine enheder og dermed udelukke den enhed, der er sammensat af medlemmer, der er dommere. Justitsministeren kan foretage en yderligere bekendtgørelse af de resterende ledige stillinger. Derefter kan de interesserede indgive deres ansøgninger inden for rammerne af en almindelig procedure ved det nationale råd for retsvæsenet, der bedømmer dem og foreslår republikkens præsident at udnævne dem til dommere ved højesteret.

højesteretsdommernes retlige uafhængighed. Dommere bør beskyttes mod afskedigelse derved, at der findes effektive garantier mod utilbørlige indgreb eller pres fra andre dele af statsmagten[31]. Ifølge Den Europæiske Unions Domstol og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis og europæiske standarder forudsætter domstolenes uafhængighed, at der foreligger en tilstrækkelig garanti for beskyttelse af den person, som har til opgave at udøve dømmende myndighed[32]. Det forhold, at den udøvende magt ikke kan afsætte dommere i løbet af deres embedsperiode, er en følge af deres uafhængighed og dermed omfattet af artikel 6, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK)[33]. Dommere må derfor kun afskediges individuelt, hvis det sker efter en disciplinærsag vedrørende deres individuelle handlinger, og som frembyder alle garantier for retten til forsvar i et demokratisk samfund. Dommere kan ikke afskediges kollektivt, Dommere kan ikke afskediges med en generel begrundelse, der ikke vedrører den individuelle adfærd.

38. Disse garantier og beskyttelsesforanstaltninger foreligger ikke i dette tilfælde, og de omhandlede bestemmelser udgør et åbenbart indgreb i højesteretsdommernes uafhængighed, en tilsidesættelse af magtfordelingsprincippet[34] og dermed af retsstatsprincippet.

3.5.2. Disciplinærsager

39. Ved loven om højesteret oprettes der et nyt disciplinærudvalg og nye regler for disciplinærsager mod højesteretsdommere[35].

40. Disse nye regler om disciplinærsager vil have negativ indflydelse på domstolenes uafhængighed. Justitsministerens inddragelse i disciplinærsager mod dommere i højesteret vil navnlig bringe deres uafhængighed i fare: Den omstændighed, at justitsministeren får beføjelse til at indlede disciplinærsager mod højesteretsdommere

---

31 Dom af 31. maj 2005, sag C-53/03, Syfait m.fl., præmis 31. Dom af 4. februar 1999, sag C-103/97, Köllensperger og Atzwanger, præmis 20.

32 Dom af 9. oktober 2014, sag C-222/13, TDC, præmis 29-32. Dom af 19. september 2006, sag C-506/04, Wilson, præmis 53. Dom af 4. februar 1999, sag C-103/97, Köllensperger og Atzwanger, præmis 20-23. Dom af 12. september 1997, sag C-54/96, Dorsch Consult, præmis 36. Dom af 29. november 2001, sag C-17/00, De Coster, præmis 18-21. Menneskerettighedsdomstolens dom af 23. juni 2016, Cypern mod Ungarn, sag nr. 20261/12, præmis 121.

33 Menneskerettighedsdomstolens af 28. juni 1984, Campbell og Fell mod Det Forenede Kongerige, sag nr. A80 (1984), præmis 80.

34 Loven lever ikke op til Europarådets standarder. De nye regler er navnlig i strid med princippet om dommeres uafsættelighed som et centralt element i domstolenes uafhængighed, således som dette princip er forankret i Europarådets henstilling fra 2010. Højesteretsdommere bør følgelig have en garanteret embedsperiode, og denne embedsperiode bør ikke afsluttes førtidigt. Ifølge Europarådets henstilling fra 2010 bør afgørelser om dommeres udnævnelse og karriereforløb være baseret på objektive kriterier, som forud er fastlagt ved lov eller af de kompetente myndigheder, og når regeringen eller den lovgivende magt træffer afgørelser om dommeres udnævnelse og karriereforløb, bør en uafhængig og kompetent myndighed, der i overvejende grad er sammensat af personer fra retsvæsenet, have beføjelse til at fremsætte henstillinger eller udtalelser, som den relevante ansættelsesmyndighed i praksis følger. Loven lever ikke op til disse standarder.

35 Disciplinærsager mod højesteretsdommere vedrører ansvar for handlinger i strid med regler vedrørende tjenesten og for handlinger, der ikke lever op til embedets værdighed. I artikel 5 i loven om højesteret er det fastsat, at disciplinærudvalget også behandler disciplinærsager mod højesteretsdommere, visse disciplinærsager mod ansatte indenfor retsvæsenet og appeller af afgørelser i disciplinærsager. Ved loven indføres en ny sammensætning af disciplinærretterne ved højesteret: Som udgangspunkt vil disciplinærretten i første instans blive beklædt af en dommer fra disciplinærudvalget, disciplinærretten i anden instans vil blive beklædt med tre dommere. En disciplinærsag kan indledes på begæring af en disciplinærembedsmand (artikel 56, stk. 1): en disciplinærembedsmand, der er udpeget af højesteret for en treårig periode, og artikel 54, stk. 4: en disciplinærembedsmand, der udpeges af ministeren fra sag til sag.

og også til at øve indflydelse på sagsbehandlingen vil forsyne justitsministeren med et yderligere redskab, der kan benyttes til at lægge et betydeligt pres på dommerne.

41. Justitsministeren vil i henhold til artikel 56, stk. 5, i lov om højesteret navnlig kunne gøre indsigelse mod en afgørelse, der træffes af den disciplinærembedsmand ved højesteret, der behandler en disciplinærsag, om at henlægge sagen som grundløs. I en sådan situation vil disciplinærembedsmanden være forpligtet til at fortsætte disciplinærsagen, og han vil være bundet af justitsministerens instrukser. Justitsministeren vil desuden selv kunne udpege en disciplinærembedsmand fra sag til sag[36]. Justitsministerens udnævnelse af en disciplinærembedsmand vil udelukke enhver anden disciplinærembedsmand fra en given sag. Når justitsministeren har udpeget en disciplinærembedsmand, skal der iværksættes en indledende undersøgelse. Det fremgår af artikel 57, stk. 2, at den disciplinærembedsmand, der udpeges af justitsministeren, i visse tilfælde vil være bundet af justitsministerens instrukser.

42. Den blotte mulighed for, at en disciplinærsag kan indledes på justitsministerens opfordring, vil direkte påvirke højesteretsdommernes uafhængighed. Domstolen har fastslået, at det er en forudsætning for en retsinstans uafhængighed, at den kan udøve sine funktioner helt uafhængigt uden at være underlagt noget andet organs instruktionsbeføjelser og således være beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dets medlemmers uafhængige bedømmelse af de tvister, de får forelagt, i fare[37]. Disse betingelser er ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde. Højesteretsdommere kan derfor føle sig presset til at tiltræde den udøvende magts standpunkt, når de træffer afgørelse i retssager.

3.5.3. Lovgivningsprocessen

43. Kommissionen bemærker, at loven om højesteret, som er en selvstændig ny retsakt på mere end 110 bestemmelser, og som ændrer seks eksisterende love, vil have en væsentlig indvirkning på højesterets uafhængighed og mere generelt på magtfordelingen og retsstatsprincippet i Polen. Kommissionen beklager, at denne vigtige lov ikke har været passende forberedt og sendt i høring, som den burde have været. Lovforslaget blev tværtimod fremsat den 12. juli 2017 og vedtaget den 22. juli 2017. Kommissionen er af den opfattelse, at en sådan ekspresbehandling i de to kamre i sig selv undergraver tilliden til retssystemet i Polen og ikke lever op til det loyale samarbejde mellem statsorganer, der bør kendetegne en demokratisk stat, der er styret af retsstatsprincipperne.

3.6. Andre bestemmelser

44. De fire love indeholder en række andre bestemmelser, der giver anledning til betænkeligheder henset til retsstatsprincippet og princippet om magtfordeling, navnlig angående førtidig afslutning af embedsperioden for disciplinærembedsmænd ved domstolene[38], justitsministerens beføjelse til at bedømme domstolenes

[36] Artikel 54, stk. 1, i loven om højesteret. Justitsministeren udvælger disciplinærembedsmændene blandt et antal anklagere, der indstilles af statsadvokaten.

[37] Dom af 16. februar 2017, sag C-503/15, Margarit Panicello, præmis 37-38, Dom af 6. oktober 2015, sag C-203/14, Consorci Sanitari del Maresme, præmis 19, Dom af 9. oktober 2014, sag C-222/13, TDC, præmis 30. Dom af 17. juli 2014, forenede sager C-58/13 og C-59/13, Torresi, præmis 22, Dom af 19. september 2006, sag C-506/04, Wilson, præmis 51.

[38] Artikel 6 i loven om ændring af lov om det nationale råd for retsvæsenet. Artikel 100, stk. 1, og 2, i loven om højesteret.

præstationer[39], forflyttelse af dommere[40], den nationale skole for retsvæsenets organisation[41], dommernes afgivelse af erklæringer om deres formueforhold[42] og personalet ved det nationale råd for retsvæsenet[43]. Disse punkter er blevet fremhævet i en række analyser, navnlig fra højesteret og det nationale råd for retsvæsenet, som har givet udtryk for sine bekymringer, herunder om hvorvidt disse bestemmelser er i overensstemmelse med forfatningen[44]. Som anført ovenfor er en uafhængig og retmæssig forfatningsmæssig prøvelse ikke mulig på nuværende tidspunkt.

4. KONSTATERING AF EN SYSTEMISK TRUSSEL MOD RETSSTATEN

45. Af ovennævnte grunde er Kommissionen derfor af den opfattelse, at den situation med en systemisk trussel mod retsstaten i Polen, som der blev redegjort for i henstillingerne af 27. juli 2016 og 21. december 2016, er blevet væsentlig forværret. Navnlig gør følgende sig gældende:

(1) Den retsstridige udnævnelse af formanden for forfatningsdomstolen, tiltrædelsen af de tre dommere, der blev udpeget af *Sejm* i 8. valgperiode uden gyldigt retsgrundlag, den omstændighed, at en af disse dommere er blevet udnævnt til næstformand for domstolen, den omstændighed, at de tre dommere, som på lovlig vis blev udnævnt af den forrige lovgivende forsamling i oktober 2015, ikke har været i stand til at tiltræde deres embede ved domstolen, samt den ovenfor beskrevne efterfølgende udvikling i domstolen har *de facto* ført til en fuldstændig omlægning af domstolen under tilsidesættelse af den i forfatningen fastsatte normale procedure for udnævnelsen af dommere. Kommissionen finder derfor, at forfatningsdomstolens uafhængighed og legitimitet er i alvorlig fare, og at der følgelig ikke længere er nogen effektiv garanti for, at den polske lovgivning er forenelig med forfatningen. De afgørelser, der træffes af forfatningsdomstolen under disse omstændigheder, kan ikke længere anses for at være resultatet af en effektiv forfatningsmæssig prøvelse.

(2) Loven om den nationale skole for retsvæsenet, der allerede er i kraft, og loven om det nationale råd for retsvæsenet, loven om de almindelige domstoles organisation og loven om højesteret underminerer, hvis de skulle træde i kraft, strukturelt retsvæsenets uafhængighed i Polen og ville have en direkte og konkret indvirkning på retsvæsenets uafhængige funktion som helhed. Henset til at den dømmende magts uafhængighed er et centralt element i retsstatsprincippet, øger disse nye love i betydeligt omfang den systemiske trussel mod retsstatsprincippet som beskrevet i tidligere henstillinger.

---

39 Artikel 1, stk. 16, i loven om de almindelige domstoles organisation.

40 Artikel 1, stk. 5, litra b), i loven om de almindelige domstoles organisation.

41 Artikel 1 i loven om ændring af lov om det nationale råd for retsvæsenet.

42 Artikel 1, stk. 33, i loven om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation og artikel 38 loven om højesteret.

43 Artikel 10 i loven om ændring af lov om det nationale råd for retsvæsenet. Artikel 93, og artikel 99 i loven af 20. juli om højesteret.

44 Nye bestemmelser om domstolens administrative chefer har ligeledes givet anledning til betænkeligheder (artikel 1 i lov af 23. marts 2017 om ændring af loven om de almindelige domstoles organisation).

(3) Afskedigelsen af højesteretsdommere, deres mulige genudnævnelse og andre foranstaltninger, der er indeholdt i loven om højesteret, vil i meget høj grad forværre den systemiske trussel mod retsstatsprincippet.

(4) De nye love giver anledning til alvorlige betænkeligheder for så vidt angår deres forenelighed med den polske forfatning som fremhævet i en række erklæringer, navnlig fra højesteret, det nationale råd for retsvæsenet, den polske ombudsmand, advokatsamfundet og advokatrådet samt andre relevante interessenter[45]. Som ovenfor anført er en effektiv forfatningsmæssig prøvelse af disse love imidlertid ikke længere mulig.

(5) Endelig har diverse handlinger og udtalelser fra den polske regering og fra parlamentsmedlemmer tilhørende det regerende flertal rettet mod polske dommere og domstole skadet tilliden til retssystemet som helhed. Kommissionen minder om princippet om loyalt samarbejde mellem statslige organer, der — som understreget i Venedigkommissionens udtalelser — er en forfatningsretlig forudsætning i en demokratisk stat, der hviler på retsstatsprincippet.

46. Kommissionen bemærker, at når et retssystem er forankret i forfatningen, er dets effektivitet et centralt element i retsstaten. Kommissionen skal ligeledes fremhæve, at domstolenes uafhængighed - uanset det valgte retssystem - skal sikres i henhold til EU-retten. Det tilkommer medlemsstaterne at indrette deres retssystemer, herunder at afgøre om de vil oprette et råd for retsvæsenet, der har til opgave at sikre domstolenes uafhængighed. Hvis et sådant råd imidlertid er oprettet af en medlemsstat, således som det er tilfældet i Polen, hvor den polske forfatning udtrykkeligt har tildelt det nationale råd for retsvæsenet opgaven med at sikre retsvæsenets uafhængighed, skal rådets uafhængighed sikres i overensstemmelse med europæiske standarder.

47. På trods af, at der findes en mangfoldighed af retssystemer i Europa, er der fastsat fælles europæiske standarder til sikring af retsvæsenets uafhængighed. Det er med stor bekymring, at Kommissionen konstaterer, at det polske retssystem efter en ikrafttrædelse af de nye love, der er nævnt ovenfor, ikke længere ville leve op til de europæiske standarder på dette område.

48. Kommissionen har herved taget republikkens præsidents beslutning af 24. juli 2017 om at hjemvise loven om højesteret og loven om det nationale råd for retsvæsen til fornyet behandling i *Sejm* ad notam.

49. Overholdelsen af retsstatsprincippet er ikke kun en forudsætning for beskyttelsen af alle de grundlæggende værdier, der er omhandlet i artikel 2 i TEU. Det er også en forudsætning for at opretholde alle de rettigheder og pligter, der følger af traktaterne, og for at skabe gensidig tillid mellem borgere, virksomheder og nationale retslige myndigheder i alle medlemsstaterne. Visse aspekter af de nye love giver også anledning til betænkeligheder med hensyn til deres forenelighed med EU-retten, og

[45] F.eks. højesterets udtalelser af 30. januar, 3. februar, 28. april og 18. juli 2017, det nationale råd for retsvæsenet udtalelser af 30. januar, 10. februar, 7. marts, 12. maj, 26. maj og 18. juli 2017, ombudsmanden udtalelser af 1. februar, 12. april, 31. maj, 28. juni og 18. juli 2017, udtalelse fra direktøren for den nationale skole for retsvæsenet og statsadvokaturen af 10. februar 2017, fælles udtalelse fra dommere ved appeldomstolen i Lublin af 6. februar 2017, fra dommerne ved appeldomstolen i Gdansk, Krakow, Białystok, Szczecin, Rzeszów af 7. februar 2017, fra dommerne i Warszawa og i Poznań af 8. februar 2017, resolution truffet af advokatsamfundets præsidium af 3. februar 2017, udtalelse fra dommerforeningen "Themis" af 29. januar 2017, udtalelse fra dommerforening "Justitia" af 8. februar 2017, fra den nationale sammenslutning af referendarer ved domstolene af 6. februar 2017, udtalelse fra sammenslutningen af studerende og ansøgere ved NSJPP af 7. februar 2017, udtalelse fra dommerassistentforeningen af 8. februar 2017.

Kommissionen har derfor besluttet, i tillæg til den foreliggende henstilling vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet, at anlægge en traktatbrudssag mod Polen, når loven om de almindelige domstoles organisationen bliver offentliggjort i Polens statstidende, eller såfremt loven om højesteret bliver undertegnet og offentliggjort.

50. Kommissionen fremhæver, at en velfungerende retsstat også er afgørende for det indre markeds funktion, da de erhvervsdrivende må have vished for, at de vil blive behandlet lige efter lovgivningen. Dette kan ikke ske uden et uafhængigt retsvæsen i hver medlemsstat. Dette er grunden til, at Rådet i sine landespecifikke henstillinger inden for rammerne af det europæiske semester i 2017 over for de polske myndigheder understregede vigtigheden af at tage hånd om de alvorlige bekymringer vedrørende retsstatsprincippet. Det Europæiske Råd gav den 23. juni 2017 udtryk for sin generelle støtte til de landespecifikke henstillinger, og de blev efterfølgende vedtaget af Rådet (økonomi og finans) den 11. juli 2017[46].

51. Kommissionen bemærker, at en bred vifte af aktører på europæisk og internationalt plan har givet udtryk for dyb bekymring over reformen af det polske retssystem: repræsentanter for retsvæsenet i hele Europa, herunder netværket af præsidenter for Den Europæiske Unions Øverste Domstole og Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer, Venedig-Kommissionen, Europarådets kommissær for menneskerettigheder, Europarådet, FN's Menneskerettighedskomité og mange civilsamfundsorganisationer såsom Amnesty International og Human Rights and Democracy Network. Europa-Parlamentet har også givet udtryk for sine betænkeligheder, herunder i to resolutioner, der støtter Kommissionens synspunkter.

5. ANBEFALEDE TILTAG

52. Kommissionen anbefaler, at de polske myndigheder hurtigst muligt iværksætter passende tiltag for at imødegå den systemiske trussel mod retsstaten.

53. Kommissionen anbefaler navnlig, at de polske myndigheder iværksætter følgende tiltag:

(a) genopretter forfatningsdomstolens uafhængighed og legitimitet i dennes egenskab af garant for den polske forfatning ved at sikre, at dennes dommere, dennes formand og dennes næstformand er lovligt valgte og udnævnte og fuldt ud efterkommer forfatningsdomstolens afgørelser af 3. og 9. december 2015, hvorefter det kræves, at de tre dommere, som på lovlig vis blev udnævnt af den forrige lovgivende forsamling i oktober 2015, kan tiltræde deres embede ved forfatningsdomstolen, og at de tre dommere, der blev udnævnt af den nye lovgivende forsamling uden gyldigt retsgrundlag, ikke længere træffer afgørelse uden at være blevet lovligt valgt[47],

(b) offentliggør og til fulde opfylder forfatningsdomstolens afgørelser af 9. marts 2016, 11. august 2016 og 7. november 2016,

---

[46] Betragtning 14: *"Retssikkerhed og tillid til kvaliteten og forudsigeligheden af lovgivningsmæssige, skattemæssige og andre politikker og institutioner er vigtige faktorer, som kunne muliggøre en stigning i investeringsniveauet. Retsstatsprincippet og et uafhængigt retsvæsen er også afgørende i den forbindelse.* Det vil øge retssikkerheden, hvis der tages hånd om de alvorlige bekymringer vedrørende retsstatsprincippet". Rådets henstilling af 13. juli 2017 om Polens nationale reformprogram for 2017 og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2017.

[47] Se henstilling (EU) 2017/146 og henstilling (EU) 2016/1374.

(c) sikrer, at loven om det nationale råd for retsvæsenet, loven om de almindelige domstoles organisation og loven om højesteret ikke træder i kraft, og at loven om den statslige skole for retsvæsenet trækkes tilbage eller ændres for at sikre dens overensstemmelse med forfatningen og europæiske standarder for domstolenes uafhængighed,

(d) afholder sig fra enhver foranstaltning, der griber ind i højesteretsdommernes embede og deres funktion,

(e) sikrer, at enhver reform af retsvæsenet opretholder retsstatsprincippet, er forenelig med EU-retten, i overensstemmelse med de europæiske standarder for domstolenes uafhængighed og er udarbejdet i tæt samarbejde med retsvæsenet og alle berørte parter,

(f) afstår fra handlinger og erklæringer, som yderligere kan undergrave legitimiteten af forfatningsdomstolen, højesteret, de almindelige domstole, dommerne, individuelt eller kollektivt, eller retsvæsenet som helhed.

54. Kommissionen understreger, at det loyale samarbejde, som kræves mellem de forskellige statslige institutioner i retsstatsspørgsmål, er afgørende for at nå frem til en løsning i den nuværende situation. Kommissionen opfordrer desuden de polske myndigheder til at indhente en udtalelse fra Venedigkommissionen vedrørende loven om den nationale skole for retsvæsenet, loven om det nationale råd for retsvæsenet, loven om de almindelige domstoles organisation og loven om højesteret samt vedrørende ethvert nyt lovforslag, der tager sigte på at reformere retssystemet i Polen.

55. Kommissionen opfordrer den polske regering til at løse de problemer, der er konstateret i denne henstilling, senest en måned efter modtagelsen af denne henstilling og til at underrette Kommissionen om de tiltag, der iværksættes med henblik herpå.

56. Kommissionen opfordrer de polske myndigheder til at benytte sig af lejligheden i forbindelse med den polske præsidents beslutning om at hjemvise loven om det nationale råd for retsvæsenet og loven om højesteret til fornyet behandling i *Sejm* til at sikre, at enhver reform af retsvæsnet i Polen tager hensyn til de betænkeligheder, der er givet udtryk for i denne henstilling.

57. Kommissionen henleder ligeledes opmærksomheden på, at henstillinger, der vedtages inden for retsstatsrammen, ikke er til hinder for, at artikel 7 i TEU kan aktiveres direkte, hvis en pludselig forværring i en medlemsstat nødvendiggør en stærkere reaktion fra EU[48].

58. Kommissionen anmoder navnlig de polske myndigheder om ikke at træffe nogen foranstaltninger med henblik på at afskedige eller pensionere højesteretsdommere, da disse foranstaltninger i væsentlig grad vil forværre den systemiske trussel mod retsstaten. Skulle de polske myndigheder træffe foranstaltninger af denne karakter, er Kommissionen rede til straks at aktivere artikel 7, stk. 1, i TEU.

59. På grundlag af denne henstilling er Kommissionen fortsat rede til at føre en konstruktiv dialog med den polske regering.

[48] Afsnit 4.1 i meddelelsen "*En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet*" (COM(2014) 158 final).

Udfærdiget i Bruxelles, den 26.7.2017.

På Kommissionens vegne
Frans TIMMERMANS
Førstenæstformand