ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 26.7.2017 г.
C(2017) 5320 final

ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА

от 26.7.2017 година

относно принципите на правовата държава в Полша

в допълнение към Препоръка (ЕС) 2016/1374 и Препоръка (ЕС) 2017/146 на Комисията

ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА

от 26.7.2017 година

относно принципите на правовата държава в Полша

в допълнение към Препоръка (ЕС) 2016/1374 и Препоръка (ЕС) 2017/146 на Комисията

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292 от него,

като има предвид, че:

(1) На 27 юли 2016 г. Комисията прие препоръка относно принципите на правовата държава в Полша[1], в която изложи своите опасения относно положението на Конституционния съд и отправи препоръки за начините как да се разсеят тези опасения. На 21 декември 2016 г. Комисията прие допълнителна препоръка относно принципите на правовата държава в Полша[2].

(2) Препоръките на Комисията бяха приети съгласно уредбата за правовата държава[3]. В уредбата за правовата държава е определено какви действия предприема Комисията, когато в някоя държава — членка на Съюза, се появят ясни признаци на заплаха за принципите на правовата държава, и са указани принципите, които произтичат от върховенството на закона. В уредбата за правовата държава са дадени насоки за диалог между Комисията и държавата членка, за да се предотврати появата на системна заплаха за върховенството на закона, която би могла да прерасне в „очевиден риск от тежко нарушение“, който потенциално би задействал процедурата по член 7 от ДЕС. Когато в някоя държава членка има ясни признаци за системна заплаха за върховенството на закона, Комисията може да започне диалог със съответната държава членка в съответствие с уредбата за правовата държава.

(3) Европейският съюз се основава на общи ценности, залегнали в член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), в това число зачитане на принципите на правовата държава. Освен че изпълнява задачата да осигурява спазването на правото на ЕС, Комисията носи отговорност също така, заедно с Европейския парламент, държавите членки и Съвета, да гарантира общите ценности на Съюза.

---

[1] Препоръка (ЕС) 2016/1374 на Комисията от 27 юли 2016 г. относно принципите на правовата държава в Полша; ОВ L 217, 12.8.2016 г., стр. 53–68.

[2] Препоръка (ЕС) 2017/146 на Комисията от 21 декември 2016 година относно принципите на правовата държава в Полша в допълнение към Препоръка (ЕС) 2016/1374; ОВ L 22, 27.1.2017 г., стр. 65–81.

[3] Съобщение *„Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“,* COM(2014) 158 final.

(4) Съдебната практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека, както и документи, изготвени от Съвета на Европа, по-специално въз основа на експертните познания на Европейската комисия за демокрация чрез право („*Венецианска комисия*“), дават неизчерпателен списък на тези принципи и по този начин определят основния смисъл на принципите на правовата държава като обща ценност на Съюза в съответствие с член 2 от ДЕС. Сред тези принципи са законността, което означава прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес; правната сигурност; забраната на произвол от страна на органите на изпълнителната власт; независимостта и безпристрастността на съда; ефективният съдебен контрол със зачитане на основните права; и равенството пред закона[4]. Освен да отстояват тези принципи и ценности, държавните институции имат също така задължение за лоялно сътрудничество.

(5) В препоръката си от 27 юли 2016 г. Комисията обясни обстоятелствата, при които на 13 януари 2016 г. реши да проучи ситуацията съгласно уредбата за правовата държава и при които на 1 юни 2016 г. прие становище относно принципите на правовата държава в Полша. В препоръката е обяснено също така, че обменените становища между Комисията и полското правителство не са успели да разсеят опасенията на Комисията.

(6) В препоръката си Комисията констатира, че е налице системна заплаха за принципите на правовата държава в Полша, и препоръча полските органи спешно да предприемат подходящи действия за отстраняването на тази заплаха.

(7) В препоръката си от 21 декември 2016 г. Комисията взе предвид последните събития в Полша, които се случиха след препоръката на Комисията от 27 юли 2016 г. Комисията счита, че макар някои от проблемите, засегнати в последната ѝ препоръка да са били отстранени, все още не са решени важни проблеми и междувременно са възникнали нови опасения. Комисията счита също, че процедурата, довела до назначаването на нов председател на Съда, поражда сериозни опасения по отношение на върховенството на закона. Заключението на Комисията бе, че продължава да е налице системна заплаха за принципите на правовата държава в Полша. Комисията прикани полското правителство спешно, в срок до два месеца, да реши установените проблеми и да уведоми Комисията за предприетите стъпки в това отношение. Комисията отбеляза, че все още е готова да води конструктивен диалог с полското правителство въз основа на препоръката.

(8) На 20 февруари 2017 г., в рамките на определения двумесечен срок, полското правителство отговори на допълнителната препоръка на Комисията. В отговора се изразява несъгласие с всички въпроси, повдигнати в препоръката, и не се обявяват никакви нови действия за разсейване на посочените от Комисията опасения. Изтъква се, че назначаването на новия председател на Съда на 21 декември 2016 г., както и влизането в сила на разпоредби на Закона за организацията и производствата на Конституционния съд, Закона за статута на съдиите в Конституционния съд и Закона за прилагане на Закона за организацията и производствата и Закона за статута на съдиите са създали подходящи условия за функционирането на Съда след период на парализа, причинена от политически спорове на политици от опозицията, в които е участвал и предишният председател на Съда.

[4] Вж. COM(2014) 158 final, приложение I, раздел 2.

(9) На 21 декември 2016 г. г-н Mariusz Muszyński, който бе номиниран от 8-та сесия на *Сейма* без действително правно основание и бе допуснат от тогавашния изпълняващ длъжността председател на Съда да встъпи в длъжност съдия в Конституционния съд на 20 декември 2016 г., бе назначен да замества новия председател на Съда в случай на нейно отсъствие.

(10) На 10 януари 2017 г. заместник-председателят на Конституционния съд бе принуден от новоназначения председател на Съда да използва оставащия му отпуск. На 24 март 2017 г. председателят на Съда удължи отпуска на заместник-председателя на Съда до края на юни въпреки неговата молба да възобнови работата си като съдия в Съда от 1 април 2017 г.

(11) На 12 януари 2017 г. министърът на правосъдието започна производство в Конституционния съд за преглед на конституционосъобразността на избора на трима съдии на Съда през 2010 г. След началото на производство на тези трима съдии не са възлагани повече дела.

(12) На 16 януари 2017 г. председателят на Венецианската комисия излезе с изявление, изразявайки своята загриженост във връзка с влошаващото се положение в Съда.

(13) На 20 януари 2017 г. правителството обяви широка съдебна реформа. Министърът на правосъдието представи проектозакон за Националния съдебен съвет.

(14) На 25 януари 2017 г. Министърът на правосъдието представи проектозакон за Националната школа за съдии и прокурори.

(15) На 10 февруари 2017 г. Апелативният съд във Варшава отнесе до Върховния съд правен въпрос във връзка с оценката на законността на назначението на съдия Julia Przyłębska (Юлия Пшилебска) за председател на Конституционния съд. Върховният съд все още не е постановил решение.

(16) На 24 февруари 2017 г. *Сеймът* назначи нов съдия на мястото на съдия, който напусна позицията си в Конституционния съд и стана съдия във Върховния съд на Полша.

(17) На 1 март 2017 г. група от 50 членове на *Сейма* поискаха от Конституционния съд да обяви за противоконституционни разпоредбите на Закона за Върховния съд, въз основа на които бе избран първият председател на Върховния съд.

(18) На 13 март 2017 г. Националният съдебен съвет оттегли четири иска, внесени в Конституционния съд поради промените в състава на съответните изслушващи състави, въведени след решение на председателя на Съда.

(19) На 12 април 2017 г. група от 50 членове на *Сейма* представи проектозакон за изменение на на Закона за организацията на общите съдилища.

(20) На 11 май 2017 г. *Сеймът* прие закона за изменение на Закона за Националната школа за съдии и прокурори, Закона за организацията на общите съдилища и някои други закони („Закон за националната школа за съдии“). Законът бе обнародван на 13 юни 2017 г.

(21) На 16 май 2017 г. Комисията информира Съвета по общи въпроси относно ситуацията с върховенството на закона в Полша. Изразено бе широко съгласие, че правовата държава е общ интерес и обща отговорност на европейските институции и на държавите членки. Много широко мнозинство от държавите членки подкрепиха ролята и усилията на Комисията за решаване на този проблем. Държавите членки призоваха правителството на Полша да възобнови

диалога с Комисията с оглед решаване на поставените въпроси и изразиха очакването си да получат съответна информация в Съвета по общи въпроси.

(22) На 23 юни 2017 г. Европейският съвет одобри общо специфичните за всяка държава препоръки, отправени към държавите членки в контекста на европейския семестър 2017 г. Препоръката към Полша съдържа съображение, подчертаващо, че „*Правната сигурност, доверието в качеството и предвидимостта на регулаторните, данъчните и другите политики и в институциите са важни фактори, които могат да дадат възможност за ускоряване на темпа на инвестициите. Принципите на правовата държава и независимата съдебна система са от съществено значение в този контекст. Премахването на сериозните опасения по отношение на върховенството на закона ще спомогне за по-добра правна сигурност*“. На 11 юли 2017 г. Съветът по икономически и финансови въпроси прие специфичните за всяка държава препоръки[5].

(23) На 5 юли 2017 г. след края на мандата на предишния заместник-председател на Конституционния съд президентът на Републиката назначи нов заместник-председател на Съда, г-н Mariusz Muszyński, въпреки факта, че той бе един от тримата съдии в този съд, назначени неправомерно.

(24) На 5 юли 2017 г. група членове на *Сейма* поискаха Конституционният съд да обяви за противоконституционни разпоредбите, позволяващи на Върховния съд да потвърди законността на назначението на председателя на Съда от президента на Републиката.

(25) На 12 юли 2017 г. група членове на *Сейма* представиха проектозакон за Върховния съд, предвиждащ, освен друго, освобождаване и принудително пенсиониране на всички съдии от Върховния съд освен посочените от министъра на правосъдието.

(26) В писмо до полското правителство от 13 юли 2017 г. Комисията изрази своята загриженост относно неотдавнашните законодателни предложения, свързани със съдебната система и с Върховния съд, подчерта колко е важно законодателят да се въздържи от приемането на тези предложения, за да даде възможност за смислен диалог, и прикани министъра на външните работи и министъра на правосъдието на Полша на среща с тази цел при първа възможност. В писмо до Комисията от 14 юли 2017 г. полското правителство изпрати писмо на Комисията, в което повтори предишните си обяснения относно положението на Конституционния съд.

(27) На 15 юли 2017 г. Сенатът одобри закона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и някои други закони („Закон за Националния съдебен съвет“) и закона за изменение на Закона за организацията на общите съдилища („Закон за организацията на общите съдилища“).

(28) На 19 юли 2017 г. полското правителство отговори на писмото на Комисията от 13 юли 2017 г., като посочи извършваните законодателни реформи в полската съдебна система и поиска от Комисията да представи своите конкретни опасения във връзка с новите закони за по-нататъшното обсъждане.

(29) На 22 юли 2017 г. Сенатът одобри Закона за Върховния съд.

---

[5] Съображение 14 от Препоръката на Съвета от 13 юли 2017 г. относно националната програма за реформи на Полша и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2017 г.

(30) На 24 юли 2017 г. президентът на Републиката направи изявление за решението си да върне в Сейма Закона за Върховния съд и Закона за Националния съдебен съвет.

(31) На 25 юли 2017 г. президентът на Републиката подписа закона за изменение на Закона за организацията на общите съдилища.

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

1. Република Полша следва надлежно да вземе предвид анализа на Комисията, изложен по-долу, и да предприеме мерките, изброени в раздел 5 от настоящата препоръка, така че изразените опасения да бъдат разсеяни в определените срокове.

1. ОБХВАТ НА ПРЕПОРЪКАТА

2. Настоящата препоръка допълва препоръките от от 27 юли 2016 г. и от 21 декември 2016 г. В нея се разглежда кои от изразените в посочените препоръки опасения са били разсеяни, излагат се останалите опасения и се посочват редица нови опасания на Комисията, които са възникнали оттогава, що се отнася до върховенството на закона в Полша. На тази база са отправени препоръки до полските органи относно начините как да разсеят тези опасения. Опасенията се отнасят до следните въпроси:

   (1) липсата на независим и легитимен конституционен контрол;

   (2) приемането от полския парламент на ново законодателство за полската съдебна система, което предизвиква дълбока загриженост относно независимостта на съдебната власт и значително увеличава системната заплаха за принципите на правовата държава в Полша:

      а) законът за изменение на Закона за Националната школа за съдии и прокурори, Закона за организацията на общите съдилища и някои други закони („Закон за Националната школа за съдии“), обнародван в полския Официален вестник на 13 юни 2017 г. и влязъл в сила на 20 юни 2017 г.;

      б) законът за изменение на закона за Националния съдебен съвет и някои други закони („Закон за Националната школа за съдии“), одобрен от Сената на 15 юли 2017 г.; този закон беше върнат в Сейма на 24 юли 2017 г.;

      в) законът за изменение на закона за организацията на общите съдилища („Закон за организацията на общите съдилища“), одобрен от Сената на 15 юли 2017 г. и подписан от президента на 25 юли;

      г) законът за Върховния съд, одобрен от Сената на 22 юли 2017 г.; този закон беше върнат в Сейма на 24 юли 2017 г.;

2. ЛИПСАТА НА НЕЗАВИСИМ И ЛЕГИТИМЕН КОНСТИТУЦИОНЕН КОНТРОЛ

3. В препоръката си от 21 декември 2016 г. Комисията препоръча полските органи да предприемат следните действия, които са поискани още в препоръката ѝ от 27 юли 2016 г.:

   а) да изпълнят в пълна степен решенията на Конституционния съд от 3 и 9 декември 2015 г., което налага тримата съдии, които правомерно са били номинирани през октомври 2015 г. от предходния законодателен орган, да

встъпят в длъжност като съдии в Конституционния съд, а трите съдии, номинирани от новия законодателен орган без действително правно основание, да не встъпват в длъжност като съдии, без да са били правомерно избрани; поради тази причина трите съдии, избрани от предходната законодателна власт, трябва спешно да положат клетва пред президента на Републиката;

б) да обнародват и изпълнят в пълна степен решенията на Конституционния съд от 9 март 2016 г. и решението от 11 август 2016 г. по отношение на Закона от 22 юли 2016 г. за Конституционния съд, както и други решения, постановени след тази дата, и бъдещи решения;

в) да гарантират, че във всяка реформа на Закона за Конституционния съд ще се спазват решенията на Конституционния съд, изцяло ще се вземат предвид становищата на Венецианската комисия, и да гарантират, че ефективността на Конституционния съд като гарант на Конституцията няма да бъде засегната;

г) да се въздържат от действия и публични изявления, които могат да засегнат легитимността и ефективността на Конституционния съд.

4. В допълнение към тези действия Комисията препоръчва полските органи:

а) да осигурят възможност Конституционният съд спешно да упражни ефективен контрол върху конституционосъобразността на Закона за статута на съдиите, Закона за организацията и производствата и Закона за прилагане и съответните решения да се обнародват своевременно и да се изпълнят изцяло;

б) да гарантират, че няма да се назначава нов председател на Конституционния съд, докато не бъдат обнародвани и изпълнени изцяло решенията на Конституционния съд относно конституционосъобразността на новите закони и докато трите съдии, които правомерно са били номинирани през октомври 2015 г. от 7-та сесия на *Сейма*, не встъпят в длъжност като съдии на Съда;

в) да гарантират, че до правомерното назначаване на нов председател на Конституционния съд той ще бъде заместван от заместник-председателя на Съда, а не от изпълняващ длъжността председател, или от лицето, назначено като председател на Съда на 21 декември 2016 г.

5. Комисията отбелязва, че никои от препоръчаните действия, изложени от Комисията, не са били изпълнени:

а) трите съдии, които правомерно са били номинирани през октомври 2015 г. от предходния законодателен орган, не са имали възможност да встъпят в длъжност като съдии в Конституционния съд. От друга страна изпълняващият длъжността председател на Съда допусна трите съдии, номинирани от 8-та сесия на *Сейма* без действително правно основание, да встъпят в длъжност в Съда;

б) три важни решения на Конституционния съд — от 9 март 2016 г., от 11 август 2016 г. и от 7 ноември 2016 г. — все още не са обнародвани и са премахнати от регистъра на Съда, който е достъпен чрез неговия уебсайт. Други решения обаче, които все още не бяха обнародвани, когато бе приета препоръката от 21 декември 2016 г., бяха обнародвани в Официален вестник на законите на 29 декември 2016 г.;

в) конституционният съд все още не е упражнил спешно необходимия ефективен контрол върху конституционосъобразността на Закона за статута на съдиите, Закона за организацията и производствата и Закона за прилагане, а новият председател на Конституционния съд бе назначен преди да може да се извърши този контрол;

г) след края на мандата на предишния председател на Конституционния съд все още не е правомерно назначен нов председател. Предишният председател не бе заместен от заместник-председателя на Съда, а от изпълняващ длъжността председател, а впоследствие — от лицето, назначено като председател на Съда на 21 декември 2016 г.

6. Както обясни в препоръката от 21 декември 2016 г.[6], Комисията счита, че тази процедура, довела до назначаването на нов председател на Съда, е изцяло опорочена, що се отнася до върховенството на закона. Процедурата е инициирана от изпълняващия длъжността председател, чието назначение поражда сериозни опасения по отношение на принципите на разделение на властите и независимостта на съдебната власт, които са защитени от Конституцията на Полша. Освен това фактът, че в рамките на процедурата тримата „съдии от декември“, неправомерно номинирани от новата законодателна власт на *Сейма*, бяха допуснати до участие в процеса, направи целия процес на избор противоконституционен. Аналогично, фактът, че правомерно избраните „съдии от октомври“ не можаха да участват в процеса, също е оказал въздействие върху резултата и съответно е направил процедурата недействителна. Освен това много краткото предизвестие за свикване на Общото събрание и отказът да се отложи заседанието пораждат сериозни опасения. Накрая, изборът на кандидати само от шестимата съдии противоречи на решението на Съда от 7 ноември 2016 г., според което член 194, параграф 2 от Конституцията трябва да се тълкува в смисъл, че председателят на съда се назначава от президента на Републиката измежду кандидатите, които са получили мнозинство от гласовете на Общото събрание на Съда.

7. Комисията отбелязва също така, че след назначаването на председателя на Конституционния съд няколко събития допълнително засегнаха легитимността на Съда. По-специално: заместник-председателят на Конституционния съд, чиято позиция е призната в Конституцията, бе принуден от новоназначения председател на Съда да използва оставащият му отпуск до края на неговия мандат; вследствие на иск, подаден от главния прокурор за оспорване на законността на избора на трима съдии от Конституционния съд през 2010 г., тези съдии впоследствие бяха изключени от съдебната дейност на Съда; новият председател на Съда промени членовете на съставите, изслушващи дела, и дела бяха прехвърлени на състави, отчасти състоящи се от неправомерно назначени съдии; искания, по-специално от омбудсмана, за отстраняване на неправомерно назначени съдии от съставите, постановяващи решения по дела, бяха отхвърлени; значителен брой решения бяха постановени от състави, които включваха неправомерно назначени съдии; и накрая, след изтичането на мандата на заместник-председателя, неправомерно назначен съдия бе назначен за нов заместник-председател на Съда.

[6] Вж. раздели 5.3 и 5.4 от препоръката.

8. Тези събития на практика доведоха до пълна промяна на състава на Конституционния съд извън нормалния конституционен процес за назначаване на съдии.

9. Отговорът на полските органи на допълнителната Препоръка на Комисията, получен на 20 февруари 2017 г., не разсейва опасенията на Комисията и не обявява никакви конкретни мерки за решаване на въпросите, повдигнати от Комисията. В отговора се твърди, че новите закони за Конституционния съд и назначаването на новия председател на Конституционния съд са създали подходящи условия за функционирането на Съда след период на парализа, причинена от политически спорове на политици от опозицията. Що се отнася до състава на Съда, в отговора — както и в предишния отговор на препоръката от 27 юли 2016 г. — се отрича влиянието на състава върху решенията на Конституционния съд от 3 декември и от 9 декември 2015 г. По отношение на процедурата за избор на председател на Конституционния съд отговорът игнорира решението от 7 ноември 2016 г., съгласно което Конституцията изисква председателят на Съда да се назначава измежду кандидатите, които са получили мнозинство от гласовете на Общото събрание на Съда. Относно ролята на заместник-председателя на Съда, отговорът пренебрегва факта, че Конституцията изрично признава позицията на заместник-председателя, която подлежи на същата процедура за назначение като тази за председател на Съда. По отношение на назначението на изпълняващ длъжността председател на Конституционния съд отговорът не посочва правно основание съгласно Конституцията и счита, че това е бил един механизъм за уреждане по изключение, диктуван от извънредните обстоятелства.

10. В заключение Комисията счита, че независимостта и легитимността на Конституционния съд са сериозно накърнени и следователно конституционосъобразността на законите на Полша вече не може да бъде ефективно гарантирана[7]. Това положение е особено тревожно по отношение на зачитането на принципите на правовата държава, тъй като — както бе посочено в предишни препоръки — полският парламент е приел редица особено чувствителни нови законодателни актове като например новия Закон за държавните служители[8], Закона за изменение на Закона за полицията и някои други закони[9] и закони за прокуратурата[10], Закона за омбудсмана и за

[7] Според член 188 от Конституцията Конституционният съд се произнася по съответствието на законодателни актове и международни споразумения с Конституцията, по съответствието на даден законодателен акт с ратифицирани международни споразумения, за чиято ратификация е било нужно предварително съгласие, одобрено със законодателен акт, по съответствието на нормативни разпоредби, издадени от централни държавни органи, ратифицирани международни споразумения и законодателни актове с Конституцията, по съответствието на целите или дейностите на политически партии с Конституцията и по жалби, касаещи нарушения на Конституцията. Според член 189 от Конституцията Конституционният съд решава също така спорове относно правомощията между централни конституционни органи на държавата.

[8] Закон от 30 декември 2015 г. за изменение на Закона за държавните служители и някои други актове, обнародван в Официален вестник на 8 януари 2016 г., статия 34.

[9] Закон от 15 януари 2016 г. за изменение на Закона за полицията и други закони, обнародван в Официален вестник на 4 февруари 2016 г., статия 147.

[10] Закон от 28 януари 2016 г. за прокуратурата, обнародван в Официален вестник на 15 февруари 2016 г., статия 177; Закон от 28 януари 2016 г. — Правилник за прилагане на закона — Закон за прокуратурата, обнародван в Официален вестник на 15 февруари 2016 г., статия 178.

изменение на някои други закони[11], Закона за Националния съвет за медиите[12] и Закона за борба с тероризма[13].

11. Освен това неблагоприятното въздействие на липсата на независим и легитимен конституционен контрол в Полша върху принципите на правовата държава сега сериозно се засилва от факта, че конституционосъобразността на новите закони, свързани с полската съдебна система, посочени по-горе в точка 2(2) и анализирани в раздел 3, вече не може да бъде потвърдена и гарантирана от независим конституционен съд.

3. ЗАПЛАХИТЕ ЗА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

12. Законът за Националната школа за съдии, Законът за Националния съдебен съвет, Законът за организацията на общите съдилища и Законът за Върховния съд съдържат редица разпоредби, които предизвикват дълбока загриженост по отношение на принципите на независимост на съдебната власт и на разделение на властите.

13. Комисията отбелязва, че в редица изявления и мнения, включително на Върховния съд, на омбудсмана и на Националния съдебен съвет, бяха изразени опасения по отношение на съвместимостта на новите закони с Конституцията.

3.1. Помощник-съдиите

14. Съгласно член 2, параграф 1 и член 2, параграф 36 от закона за изменение на Закона за Националната школа за съдии и прокурори, Закона за организацията на общите съдилища и някои други закони на помощник-съдиите се възлагат задачите на съдии в районните съдилища за период от четири години. По-специално помощник-съдиите ще имат право да изпълняват функцията на единствени съдии в районните съдилища.

15. Съгласно полската правна система обаче помощник-съдиите нямат същия статут като съдиите[14]. Помощник-съдиите се назначават за ограничен срок от четири години и след 36 месеца могат да започнат да кандидатстват за нова процедура, за да станат съдии. Помощник-съдиите не подлежат на същите гаранции за защита на независимостта на съдебната власт като гаранциите, приложими за съдиите – например по отношение на назначението, което не подлежи на същата процедура като тази за съдиите. За разлика от позицията на съдиите позицията на помощник-съдиите, изпълняващи функции на съдии, не е предвидена в Конституцията. Това означава, че техният статут, както и гаранциите за независимостта им могат да бъдат променяни с обикновен закон и не изискват промяна на Конституцията[15].

---

[11] Закон от 18 март 2016 г. за омбудсмана и за изменение на някои други закони. Законът е подписан от президента на Републиката на 4 май 2016 г.

[12] Закон от 22 юни 2016 г. за Националния съвет за медиите. Законът е подписан от президента на Републиката на 27 юни 2016 г.

[13] Закон от 10 юни 2016 г. за борба с тероризма. Законът е подписан от президента на Републиката на 22 юни 2016 г.

[14] Макар че им се възлагат задължения на съдии, помощник-съдиите се назначават пряко от министъра на правосъдието с минимално участие на Националния съдебен съвет, който може само да направи възражение в рамките на 30 дни.

[15] Независимостта на съдията следва да бъде вписана в Конституцията, като по-специфичните правила се определят на законодателно равнище (Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности, приета на 17 ноември 2010 г.

16. По време на законодателния процес за Закона за Националната школа за съдии Върховният съд и Националният съдебен съвет изразиха опасения дали гаранциите за независимост на помощник-съдиите са в съответствие с Конституцията и са достатъчни за изпълнение на изискванията за справедлив процес, залегнали в член 6, параграф 1 от ЕКПЧ[16]. Европейският съд по правата на човека счита, че предишният режим за помощник-съдиите в Полша не отговаря на тези критерии[17].

17. При техния кратък мандат статутът на помощник-съдиите ги прави особено уязвими за външно влияние, особено от страна на министъра на правосъдието. Министърът на правосъдието има значително влияние върху кариерата на помощник-съдиите, тъй като участва и в следващия процес на подбор и назначение като съдии. Помощник-съдиите, които биха желали да станат съдии, трябва да преминат през съвсем нова процедура на подбор и назначение. Те първо трябва да подадат в Националния съдебен съвет молба за назначаване като съдия; Съветът прави пълна оценка на кандидата и решава дали да го предложи пред президента на Републиката за позицията на съдия. Президентът на Републиката назначава кандидата за съдия. Законното желание на помощник-съдиите да станат съдии, заедно с липсата на достатъчни гаранции за защита на тяхната лична независимост през този период, излага помощник-съдиите на натиск от страна на министъра на правосъдието и може да засегне личната им независимост, когато постановяват решения.

3.2. Председателите на съдилища

18. В полската правна система председателите на съдилища имат двойна роля: не само носят отговорност като ръководители на съдилищата, а изпълняват също и функции на съдии. Новият Закон за организацията на общите съдилища поражда опасения по отношение на личната независимост на председателите на съдилища при изпълнението на тяхната функция на съдии, а също и по отношение на тяхното влияние върху останалите съдии.

19. Член 1, параграф 6, член 17, параграф 1 и член 18, параграф 1 от новия Закон за организацията на общите съдилища определят правила за освобождаването и назначаването на председатели на съдилищата. За период от шест месеца на министъра на правосъдието се предоставят правомощия да назначава и освобождава председатели на съдилища без да е задължен да прилага конкретни критерии или да посочва причини, като съдиите (нито Националният съдебен съвет, нито съдебният съвет на даденото съдилище) нямат възможност да блокират тези решения. Освен това не се предвижда съдебен контрол върху решенията на министъра на правосъдието за освобождаване на даден председател. След изтичането на шестмесечния период министърът на правосъдието ще може да назначава председатели на съдилища по свое усмотрение; само в случай на освобождаване на председател на съд Националният съдебен съвет ще може да блокира решението на

(„Препоръката на СЕ“), точка 7). Следва да се отбележи също така, че в своите становища Върховният съд и Националният съдебен съвет повдигнаха въпроси за конституционосъобразността на този закон.

[16] Становище на Върховния съд от 3 февруари 2017 г. Становище на Националния съдебен съвет от 10 февруари 2017 г.

[17] Дело 23614/08 *Henryk Urban and Ryszard Urban/Полша* на ЕСПЧ, 28 февруари 2011 г.; Дело 36921/07*Mirosław Garlicki/Полша* на ЕСПЧ, / 14 септември 2011 г.; Дело 33530/06 *Pohoska/Полша* на ЕСПЧ, 10 април 2012 г.

министъра на правосъдието, с квалифицирано мнозинство от две трети от всички членове на Съвета[18].

20. Правото на министъра на правосъдието произволно да освобождава председатели на съдилища би му позволило да запази влиянието си над тях, което може да засегне личната им независимост, когато постановяват решения по дела. Например председател на съд, призован да се произнесе по чувствително дело срещу държавата, може да чувства натиск от министъра на правосъдието да се придържа към позицията на държавата, за да избегне отстраняването си от длъжността председател на съда.

21. Също така съдия, който не е председател на съд, но би желал да стане такъв, може да е склонен да не се противопоставя на позицията на министъра на правосъдието, за да не намали шансовете си да бъде назначен за председател на съда. В резултат личната независимост на такива съдии би била засегната и когато се произнасят по дела.

22. Следва да се отбележи също, че председателите на съдилища, в качеството си на ръководители на съда, имат важни правомощия по отношение на съдиите и следователно могат да попречат на личната независимост на тези съдии. Например председателите на съдилища имат правомощия да заменят съдии в длъжността им на ръководители на колегии или на отделения, да издават писмени уведомления към ръководители на колегии или на отделения за парични санкции в случай на пропуски, и да преместват съдии в рамките на съответните съдебни райони без тяхно съгласие.

23. И накрая, тези разпоредби пораждат опасения по отношение на тяхната конституционосъобразност, както е посочено особено в становищата на Върховния съд, на Националния съдебен съвет и на омбудсмана. По-специално допускането на възможността за освобождаване на председатели на съдилища от министъра на правосъдието не зачита принципите на независимост на съдебната власт и разделение на властите.

3.3. Назначаването и кариерата на съдиите

24. Съгласно Конституцията на Полша независимостта на съдиите се гарантира от Националния съдебен съвет[19]. Ролята на Националния съдебен съвет влияе пряко върху независимостта на съдиите, по-специално по отношение на тяхното повишаване, преместване, дисциплинарни производства, освобождаване и ранно пенсиониране. Например при повишаването на даден съдия (напр. от районен съд в окръжен съд) се изисква президентът на Републиката да преназначи съдията, и затова е необходимо процедурата за неговата оценка и номиниране с участието на Националния съдебен съвет да се приложи отново.

25. По тази причина в държавите членки, в които е създаден национален съдебен съвет, неговата независимост е особено важна за избягването на незаконно влияние от страна на правителството или парламента върху независимостта на съдиите. Например в контекста на дисциплинарни производства против съдии, заведени от съвет, Европейският съд по правата на човека постави под

[18] Член 1, параграф 7 от Закона за организация на общите съдилища.

[19] Член 186, параграф 1 от Конституцията на Полша: „Националният съдебен съвет гарантира независимостта на съдилищата и съдиите“.

съмнение степента на влияние на законодателните или изпълнителните органи, при положение, че мнозинството членове в състава на съвета са назначени пряко от тези органи[20]. По същата причина твърдо установени европейски стандарти, по-специално препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 2010 г., предвиждат, че „не по-малко от половината от членовете [на съдебните съвети] следва да са съдии, избрани от свои колеги от всички нива на съдебната система и при отчитане на плурализма вътре в съдебната система“[21]. От държавите членки зависи как да организират своите съдебни системи, включително дали да създават съдебен съвет или не. Където обаче такъв съвет е бил създаден — както в случая с Полша — неговата независимост трябва да бъде гарантирана в съответствие с европейските стандарти.

26. До сега полската система бе в пълно съответствие с тези стандарти, тъй като мнозинството съдии в Националния съдебен съвет бяха избрани от съдии. Член 1, параграф 1 и член 7 от закона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет биха променили този режим радикално, тъй като предвиждат петнадесетте съдии, членове на Националния съдебен съвет, да се назначават и да могат да бъдат преназначавани от *Сейма*[22] и създават нова структура в този Съвет. Новите правила за назначаването на съдии — членове на Националния съдебен съвет, значително увеличават влиянието на парламента върху Съвета и засягат неблагоприятно неговата независимост в противоречие с европейските стандарти. Фактът, че съдиите — членове на Съвета ще бъдат назначавани от *Сейма* с мнозинство от 3/5 не разсейва това опасение.

27. Фактът, че съгласно член 5, параграф 1 от закона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет мандатите на всички съдии, сегашни членове на Националния съдебен съвет, ще бъдат прекратени преждевременно, допълнително засилва тези опасения, при положение, че парламентът незабавно ще придобие решително влияние върху състава на Съвета в ущърб на влиянието на самите съдии.

28. Политизирането на Националния съдебен съвет се утежнява и от новата вътрешна структура. Съгласно член 1, параграф 7 от закона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет този съвет ще се състои от две съвещателни тела — събрания: едно с мнозинство от членове на парламента и друго — със съдии, назначени от парламента. Формално Съветът ще продължи да е съставен от мнозинство от съдии, но на практика новото „политическо“ събрание може да направи процеса на вземане на решения на Националния съдебен съвет по-труден. Ако оценките за даден кандидат, дадени от двете събрания, се различават, онова събрание, което има положително становище, може да поиска повторна оценка от Съвета в пълен състав с мнозинство от две

---

[20] Дело 55391/13, 57728/13 и 74041/13 *Ramos Nunes de Carvalho E Sá/Португалия* на ЕСПЧ, 21 юни 2016 г., точка 77.

[21] Точка 27; виж също План за действие на Съвета на Европа за укрепване на независимостта и безпристрастността на съдебната власт, приет на 13 април 2016 г., (CM(2016)36 final) раздел C, точка (ii). Консултативен съвет на европейските съдии (CCJE), Становище № 10 на Консултативния съвет на европейските съдии (CCJE) относно съдебните съвети в служба на обществото, т. 27; различни становища на Венецианската комисия и стандарти на Европейската мрежа на съдебните съвети в доклада „Съдебни съвети“ 2010—11 г., т. 2.3.

[22] Конституцията предвижда Националният съдебен съвет да се състои от членове по право (първият председател на Върховния съд, министърът на правосъдието, председателят на Върховния административен съд и лице, назначено от президента) и изборни членове. Изборните членове са четирима представители „*избирани от Сейма*“, двама сенатори „*избирани от Сената*“ и 15 съдии („*избирани измежду*“ съдиите в общите, административните и военните съдилища и Върховния съд).

трети от всички членове на Съвета. Такъв праг би било много трудно да се постигне, също и поради засиленото влияние на законодателната власт върху състава на Съвета. Този нов режим би оказал пряко въздействие върху назначенията и кариерите на съдиите в Полша, тъй като е възможно съдиите — членове на Съвета, които са във второто събрание, при определени обстоятелства вече да нямат последната дума по въпроси, свързани с оценката на кандидатите за длъжността съдии[23].

29. Това положение поражда опасения по отношение на независимостта на съдебната власт. Например съдия в районен съд, който трябва да произнесе решение по политически чувствително дело, като в същото време кандидатства за съдия в областен съд, може да е склонен да подкрепи позицията, поддържана от политическото мнозинство, за да не подлага на риск шансовете си за повишение. Дори тази опасност да не стане реалност, новият режим не дава достатъчно гаранции за осигуряване на независимост, а те са от решаващо значение за поддържане на доверието, което съдилищата в едно демократично общество трябва да вдъхват в обществото[24].

30. Комисията отбелязва, че в становищата си относно проектозакона Върховният съд и Националния съдебен съвет изразиха редица опасения по отношение на конституционосъобразността на новия режим. По-специално бе отбелязано, че новите правила биха направили Националния съдебен съвет зависим от политическите решения на парламентарното мнозинство. В становищата се изтъква също и че Националният съдебен съвет е унитарен орган, който не може да се подразделя на два органа, неизвестни за Конституцията, и че законопроектът би променил конституционния ред, давайки на *Сейма* доминиращо положение над съдебната власт. Освен това преждевременното прекратяване на мандата на съдиите — членове на съвета, и на функционирането на конституционен орган би нарушило принципа на демократична държава, ръководена от върховенството на закона, и принципа на законност. Както бе посочено по-горе, Комисията напомня, че ефективен конституционен контрол на тези разпоредби понастоящем не е възможен.

3. 4. Възрастта за пенсиониране и правомощията за удължаване на мандата на съдии

31. Член 1, параграф 26, точки b-c и член 13, параграф 1 от закона за изменение на Закона за организацията на общите съдилища предвижда промяна на режима на пенсиониране на обикновените съдии: възрастта за пенсиониране ще бъде намалена от 67 на 60 години за жените съдии и от 67 на 65 години за мъжете съдии, а на министъра на правосъдието ще бъдат дадени правомощия да взема решения относно удължаването на мандатите на съдии (до 70 годишна възраст) въз основа на неясни критерии. До приемането на това решение съответните съдии остават на работа.

32. Новият режим на пенсиониране би повлиял неблагоприятно върху независимостта на съдиите[25]. Новите правила създават допълнително средство,

---

[23] Това противоречи на стандартите на Съвета на Европа: Препоръка на СЕ от 2010 г. (точка 26); План за действие на Съвета на Европа за укрепване на независимостта и безпристрастността на съдебната власт, приет на 13 април 2016 г., (CM(2016)36 final) раздел C.

[24] Дело 29369/10 *Morice/Франция* на ЕСПЧ, 23 април 2015 г., точка 78; Дело 25781/94 *Кипър/Турция* на ЕСПЧ, 10 май 2001 г., точка 233.

[25] Препоръка на Съвета на Европа от 2010 г., точка 49.

чрез което министърът на правосъдието може да упражнява влияние върху отделни съдии. По-специално неясно формулираните критерии за удължаване на мандатите дават възможност за неправомерна лична преценка, нарушавайки принципа на несменяемост на съдиите[26]. Макар да намалява възрастта за пенсиониране, законът позволява министърът на правосъдието да удължава мандата на съдиите с до десет години за жени и до пет години за мъже съдии. Освен това не е посочен срок, в който министърът на правосъдието следва да вземе решение относно удължаването на мандата, което дава възможност министърът да запази влиянието си върху дадените съдии за оставащото време от техния мандат като съдии. Дори преди достигане на възрастта за пенсиониране самата перспектива да се налага отправяне на молба към министъра на правосъдието за такова удължаване би могла да упражни натиск върху съответните съдии.

33. С намаляването на възрастта за пенсиониране, и същевременно поставяйки удължаването на мандата на съдиите в зависимост от решение на министъра на правосъдието, новите правила подкопават принципа на несменяемост на съдиите, който съгласно съдебната практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека е ключов елемент от независимостта на съдиите. Наред с други изисквания за независим съд Съдът на Европейския съюз посочва, че съдиите следва да имат лична и оперативна независимост при изпълнението на задълженията си и също така да бъдат защитени от освобождаване от длъжност чрез въвеждането на ефективни гаранции против неправомерна намеса и натиск от страна на изпълнителната власт[27]. Освен това въпросните разпоредби противоречат на европейските стандарти, съгласно които съдиите трябва да имат гарантиран срок на заемане на длъжност до достигане на задължителната възраст за пенсиониране, където такава възраст е въведена.

34. Комисията отбелязва, че новите правила пораждат опасения по отношение на тяхната конституционосъобразност. Съгласно становището на Върховния съд[28] да се позволи на министъра на правосъдието да решава дали да бъде удължен мандата на даден съдия, в съчетание с намаляването на възрастта за пенсиониране на съдиите, нарушава принципа на несменяемост на съдиите (член 180, параграф 1 от Конституцията). Както бе посочено по-горе, Комисията напомня, че ефективен конституционен контрол на тези разпоредби понастоящем не е възможен.

---

[26] Съгласно закона министърът на правосъдието взема решение дали да удължи мандата на даден съдия или не, „като взема предвид рационалното използване на общия съдебен персонал и нуждите в резултат от работното натоварване на определени съдилища“ (виж член 1, параграф 26, точка b) от закона).

[27] Дело C-53/03 *Syfait и други*, 31 май 2005 г., точка 31; Дело C-103/97 *Köllensperger и Atzwanger*, 4 февруари 1999 г., точка 20.

[28] Становище на Върховния съд от 28 април 2017 г.

3.5. Върховният съд

3.5.1. Освобождаване, принудително пенсиониране и преназначаване на съдии във Върховния съд

35. Съгласно член 87 от новия закон за Върховния съд в първия ден след датата, на която законът влезе в сила, всички съдии от Върховния съд ще бъдат освободени и пенсионирани[29].

36. Съгласно член 88 от същия закон първоначално само съдиите, посочени от министъра на правосъдието, ще останат временно на работа, докато президентът на Републиката окончателно подбере онези, на които ще бъде позволено да продължат да работят; подборът ще се извърши съгласно специална процедура за проверка. Тази процедура ще изисква президентът на Републиката да избере съдии, които ще останат на длъжност, измежду онези съдии от Върховния съд, които са били предварително подбрани от министъра на правосъдието и оценени от Националния съдебен съвет. Законът включва неясни и не достатъчно определени критерии, по които следва да се направи изборът на съдиите, които ще останат на длъжност. Евентуални решения на Националния съдебен съвет в това отношение няма да са задължителни за президента на Републиката[30]. Съгласно член 91 от Закона за Върховния съд ако съдията, заемащ длъжността първи председател на Върховния съд бъде освободен и пенсиониран, президентът на Републиката избира временен първи председател на Върховния съд.

37. Освобождаването и принудителното пенсиониране на всички съдии от Върховния съд, разглеждано във връзка с правилата, позволяващи евентуалното им преназначаване, би нарушило независимостта на съдиите във Върховния съд. Съдиите следва да бъдат защитени от освобождаване от длъжност чрез въвеждането на ефективни гаранции срещу неправомерна намеса или натиск от страна на други държавни власти[31]. Съгласно европейските стандарти и съдебната практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека независимостта на съдебната власт изисква гаранции, достатъчни за защита на личността на онези, които имат задачата да вземат решение по спор[32]. Несменяемостта на съдиите от страна на

---

[29] Съгласно член 89, параграф 1 съдии, които са освободени и пенсионирани, имат право да получават възнаграждение в размер на заплатата, която са получавала на последната заемана от тях длъжност във Върховния съд, докато навършат 65 години. Член 89, параграф 2 от Закона за Върховния съд предвижда съдиите, освободени от Върховния съд, да запазят правото си да кандидатстват, в рамките на 14 дни от освобождаването им, за назначаване на длъжност съдия в общ, военен или административен съд, като подадат съответно заявление до министъра на правосъдието. Министърът на правосъдието има право да откаже такова назначение.

[30] Впоследствие, съгласно член 95 от Закона за Върховния съд, министърът на правосъдието обявява свободните позиции в определени състави на Върховния съд и след това предлага на Националния съдебен съвет един кандидат по негов избор за всяка обявена свободна позиция. Националният съдебен съвет оценява всяка кандидатура и прави предложение към президента на Републиката за назначаване на длъжност съдия във Върховния съд. В определени случаи Националният съдебен съвет ще може да прави такива предложения чрез само едно от своите събрания, като по този начин потенциално се изключва събранието, съставено от членове съдии. Министърът на правосъдието може допълнително да обявява оставащите свободни позиции. След това кандидатите могат да представят своите кандидатури в редовна процедура в Националния съдебен съвет, който ги оценява и подава на президента на Републиката искане за назначаването им на длъжност съдии във Върховния съд.

[31] Дело C-53/03 *Syfait and Others*, 31 май 2005 г., точка 31; Дело C-103/97 *Köllensperger and Atzwanger*, 4 февруари 1999 г., точка 20.

[32] Дело C-222/13 *TDC*, 9 октомври 2014 г., точки 29-32; Дело C-506/04 *Wilson*, 19 септември 2006 г., точка 53; Дело C-103/97 *Köllensperger and Atzwanger*, 4 февруари 1999 г., точки 20-23; Дело C-54/96 *Dorsch Consult*, 12

изпълнителната власт по време на мандата им е следствие от тяхната независимост и следователно се включва в гаранциите съгласно член 6, параграф 1 от ЕКПЧ[33]. В резултат съдиите трябва да бъдат освобождавани единствено индивидуално, ако това е оправдано въз основа на дисциплинарна процедура във връзка с тяхната собствена дейност, и като се представят всички гаранции за защитата в едно демократично общество. Съдиите не може да бъдат освобождавани като група; съдиите не може да бъдат освобождавани поради общи причини, които не са свързани с личното им поведение.

38. В този случай такива гаранции липсват и въпросните разпоредби биха били грубо нарушение на независимостта на съдиите от Върховния съд и на разделението на властите[34], и следователно — на принципите на правовата държава.

3.5.2. Дисциплинарни производства

39. Законът за Върховния съд създава нов дисциплинарен състав и нови правила за дисциплинарното производство срещу съдии от Върховния съд[35].

40. Тези нови правила за дисциплинарните производства биха повлияли неблагоприятно върху независимостта на съдиите. По-специално участието на министъра на правосъдието в дисциплинарни производства срещу съдии от Върховния съд би било заплаха за тяхната независимост: фактът, че министърът на правосъдието би имал правомощия да образува дисциплинарно производство срещу съдии от Върховния съд и да влияе върху воденето на разследването, би му осигурил допълнително средство за упражняване на значителен натиск върху съдии.

41. Освен това съгласно член 56, параграф 5 от Закона за Върховния съд министърът на правосъдието може да възрази против решението на длъжностното лице от Върховния съд, отговарящо за дисциплинарните производства и водещо разследването, да прекрати това разследване поради

септември 1997 г., точка 36; Дело C-17/00, *De Coster*, 29 ноември 2001 г., точки 18-21; Дело 20261/12 *Baka/Унгария* на ЕСПЧ, 23 юни 2016 г., точка 121.

33 Дело A80 (1984) *Campbell and Fell/Обединено кралство* на ЕСПЧ, 28 юни 1984 г., точка 80.

34 Законът противоречи на стандартите на Съвета на Европа. По-специално новите правила противоречат на принципа на несменяемост на съдиите като ключов елемент от независимостта на съдиите, залегнала в препоръката на Съвета на Европа от 2010 г. Съобразно с това съдиите от Върховния съд следва да имат гарантиран срок на пълномощия и мандатите им не трябва да се прекратяват преждевременно. Освен това съгласно Препоръка на Съвета на Европа от 2010 г. решенията относно подбора и кариерата на съдиите следва да се основават на обективни критерии, предварително определени със закон или от компетентните органи, а когато правителството или законодателната власт вземат решения относно подбора и кариерата на съдиите, тогава следва да се упълномощи независим и компетентен орган, съставен в значителна степен от редиците на съдебната система, който да прави препоръки или да изразява становища, а съответният орган по назначенията следва тези препоръки на практика. Законът е в нарушение на тези стандарти.

35 Дисциплинарното производство срещу съдии от Върховния съд се отнася до отговорността за нарушаване на правилата за работа и засягане на достойнството на поста на съдия. Член 5 от Закона за Върховния съд предвижда дисциплинарният състав да се занимава също и с дисциплинарни производства срещу съдии от Върховния съд, с определени дисциплинарни производства срещу юристи и с обжалвания на дисциплинарни решения. Законът определя нов състав на дисциплинарните съдилища на Върховния съд: по подразбиране дисциплинарен съд на първа инстанция ще се състои от един съдия от дисциплинарния състав; дисциплинарен съд на втора инстанция ще се състои от трима съдии. Дисциплинарно производство може да бъде образувано по предложение на длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарните производства (член 56, параграф 1: длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарните производства, назначено от Върховния съд за срок от три години, и член 54, параграф 4: длъжностното лице, отговарящо за дисциплинарните производства, назначавано от министъра за всеки отделен случай).

липса на основания; в такъв случай длъжностното лице от Върховния съд би трябвало да продължи да води дисциплинарното производство и би било принудено да спазва указанията на министъра на правосъдието. Освен това министърът на правосъдието може сам да назначава длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарното производство, за всеки отделен случай[36]. Назначаването на такова длъжностно лице от министъра на правосъдието би изключило всяко друго длъжностно лице от даден случай. Винаги когато министърът на правосъдието назначи длъжностно лице, отговарящо за дисциплинарно производство, трябва да се проведе предварително разследване. Съгласно член 57, параграф 2 длъжностното лице, назначено от министъра, би било задължено да спазва указанията на министъра в определени случаи.

42. Самата опасност дисциплинарно производство да бъде образувано по указания на министъра на правосъдието, би засегнала пряко независимостта на съдиите във Върховния съд. Съдът на Европейския съюз счита, че за да бъде даден съд независим той би трябвало да упражнява функциите си напълно самостоятелно, без да е йерархично обвързан или да е подчинен на когото и било, като по този начин е защитен от външни намеси или натиск, които могат да застрашат независимостта на членовете му при вземане на решение по повдигнатите пред тях спорове[37]. В настоящия случай тези условия не са изпълнени. Като последица от това съдиите от Върховния съд може да се чувстват притиснати да подкрепят позицията на изпълнителната власт, когато вземат решения по дела.

3.5.3. Законодателен процес

43. Комисията отбелязва, че Законът за Върховния съд, който е самостоятелен нов закон с над 110 члена и изменя шест съществуващи закона, би повлиял сериозно върху независимостта на Върховния съд и в по-общ смисъл — върху разделението на властите и принципите на правовата държава в Полша. Комисията изразява съжаление, че този важен закон не е бил обект на подготовката и консултациите, които заслужава. Обратно — проектозаконът бе поставен на обсъждане на 12 юли 2017 г., а бе приет на 22 юли 2017 г. Комисията счита, че такъв ускорен законодателен процес в двете камари сам по себе си подкопава доверието в съдебната власт в Полша и не съответства на духа на лоялно сътрудничество между държавните институции, който би трябвало да отличава една демократична държава, ръководена от върховенството на закона.

3.6. Други разпоредби

44. Четирите закона съдържат редица други разпоредби, чувствителни от гледна точка на принципите на правовата държава и разделението на властите, по-специално във връзка с преждевременното прекратяване на мандатите на длъжностните лица, отговарящи за дисциплинарни производства в

[36] Член 54, параграф 1 от Закона за Върховния съд. Министърът на правосъдието назначава длъжностните лица, отговарящи за дисциплинарни производства, измежду прокурорите, представени от главния прокурор.

[37] Дело C-503/15 *Margarit Panicello*, 16 февруари 2017 г., точки 37-38; Дело C-203/14 *Consorci Sanitari del Maresme*, 6 октомври 2015 г., точка 19; Дело C-222/13 *TDC*, 9 октомври 2014 г., точка 30; Съединени дела C-58/13 и C-59/13 *Torresi*, 17 юли 2014 г., точка 22; Дело C-506/04 *Wilson*, 19 септември 2006 г., точка 51.

съдилищата[38], правомощията на министъра на правосъдието да оценява работата на съдилищата[39], преместването на съдии[40], структурата на Националната школа за съдии[41], декларирането на имуществото на съдиите[42], и персонала на Националния съдебен съвет и на Висшия съдебен съвет[43]. Тези проблеми са посочени в редица анализи, по-специално от Върховния съд и от Националния съдебен съвет, като предизвикващи опасения, включително въпроси относно съответствието с Конституцията[44]. Както бе посочено по-горе обаче, независим и легитимен конституционен контрол понастоящем не е възможен.

4. КОНСТАТАЦИЯ ОТНОСНО СИСТЕМНА ЗАПЛАХА ЗА ПРИНЦИПИТЕ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА

45. Поради причините, изложени по-горе, Комисията счита, че положението на системна заплаха за принципите на правовата държава в Полша, посочена в препоръките ѝ от 27 юли 2016 г. и 21 декември 2016 г., сериозно се е влошило. По-специално:

(1) Неправомерното назначение на председателя на Конституционния съд, приемането на тримата съдии, номинирани от 8-та сесия на *Сейма* без действително правно основание, фактът, че един от тези съдии е назначен за заместник-председател на Съда, фактът, че е тримата съдии, правомерно номинирани през октомври 2015 г. от предишния законодател, не са могли да встъпят в длъжност като съдии в Съда, както и последвалите събития в Съда, описани по-горе, фактически доведоха до пълна промяна на състава на Съда извън нормалния конституционен процес за назначаване на съдии. Поради тази причина Комисията счита, че независимостта и легитимността на Конституционния съд са сериозно засегнати и затова конституционосъобразността на законите на Полша вече не може да бъде ефективно гарантирана. За решенията на Съда, постановени при тези обстоятелства, вече не може да се счита, че осигуряват ефективен конституционен контрол.

(2) Законът за Националната школа за съдии, който вече е в сила, и Законът за Националния съдебен съвет, Законът за организация на общите съдилища и Законът за Върховния съд — ако влязат в сила — структурно подкопават независимостта на съдебната власт в Полша и биха оказали незабавно и конкретно въздействие върху независимото функциониране на съдебната система като цяло. Тъй като независимостта на съдебната

---

38 Член 6 от закона да изменение на Закона за Националния съдебен съвет; Член 100, параграфи 1 и 2 от Закона за Върховния съд.

39 Член 1, параграф 16 от закона за изменение на Закона за организация на общите съдилища.

40 Член 1, параграф 5, точка б) от закона за изменение на Закона за организация на общите съдилища.

41 Член 1 от закона да изменение на Закона за Националната школа за съдии.

42 Член 1, параграф 33 от закона за изменение на Закона за организация на общите съдилища и член 38 от Закона за Върховния съд.

43 Член 10 от закона да изменение на Закона за Националния съдебен съвет; член 93 и член 99 от Закона за Върховния съд от 20 юли.

44 Новите разпоредби относно ръководителите на съдилища също бяха определени като предизвикващи опасения (член 1 от закона от 23 март 2017 г. за изменение на Закона за общите съдилища).

власт е ключов компонент от върховенството на закона, тези нови закони значително увеличават системната заплаха за принципите на правовата държава, както бе посочено в предишни препоръки.

(3) По-специално освобождаването на съдии от Върховния съд, възможното им преназначаване и други мерки, съдържащи се в Закона за Върховния съд, биха засилили много сериозно системната заплаха за принципите на правовата държава.

(4) Новите закони пораждат сериозни опасения по отношение на тяхната съвместимост с Конституцията на Полша, както бе изтъкнато в редица изявления, включително на Върховния съд, на Националния съдебен съвет, на омбудсмана на Полша, на адвокатската колегия и сдруженията на съдиите и адвокатите и на други заинтересовани страни[45]. Както бе посочено по-горе обаче, ефективен конституционен контрол на тези закони вече не е възможен.

(5) Накрая, действия и публични изявления против съдии и съдилища в Полша, направени от полското правителство и от членове на парламента от управляващото мнозинство, накърниха доверието в съдебната система като цяло. Комисията подчертава принципа на лоялно сътрудничество между държавните органи, който, както се изтъква в становищата на Венецианската комисия, е конституционно предварително условие в една демократична държава, която се ръководи от върховенството на закона.

46. Комисията напомня, че където е въведена система на конституционно правосъдие, нейната ефективност е основен компонент от принципите на правовата държава. Комисията подчертава също, че какъвто и да е избраният модел на съдебна система, независимостта на съдебната власт трябва да бъде гарантирана с оглед на правото на ЕС. От държавите членки зависи как да организират своите съдебни системи, включително дали да създадат съдебен съвет, чиято роля е да гарантира независимостта на съдебната власт. Където обаче такъв съвет е бил създаден в дадена държава членка — както в случая с Полша, където полската Конституция изрично възлага на Националния съдебен съвет задачата да гарантира независимост на съдебната система — независимостта на този съвет трябва да бъде гарантирана в съответствие с европейските стандарти.

47. Въпреки факта, че в Европа съществуват разнообразни съдебни системи, са въведени общи европейски стандарти за гарантиране на независимостта на съдебната власт. С голяма загриженост Комисията отбелязва, че след влизането в сила на новите закони, посочени по-горе, полската съдебна система вече няма да е съвместима с европейските стандарти в това отношение.

[45] Например становища на Върховния съд от 30 януари, 3 февруари, 28 април и 18 юли 2017 г.; становища на Националния съдебен съвет от 30 януари, 10 февруари, 7 март, 12 май, 26 май и 18 юли 2017 г.; становища на омбудсмана от 1 февруари, 12 април, 31 май, 28 юни и 18 юли 2017 г.; становище на директора на Националната школа за съдии и прокурори от 10 февруари 2017 г.; колективни становища на съдии от райони на апелативни съдилища в Люблин от 6 февруари 2017 г.; в Гданск, Краков, Бялисток, Шчечин, Жешов от 7 февруари 2017 г.; във Варшава и Познан от 8 февруари 2017 г.; резолюция на президиума на Главната адвокатска колегия от 3 февруари 2017 г.; становище на Сдружението на съдиите „Темиус“ от 29 януари 2017 г.; становище на Сдружението на съдиите „Юстиция“ от 8 февруари 2017 г.; становище на Националното сдружение на арбитрите в съдилища от 6 февруари 2017 г.; становище на Сдружението на възпитаниците и кандидатите за Националната школа за съдии и прокурори от 7 февруари 2017 г.; становище на Националното сдружение на помощник-съдиите от 8 февруари 2017 г.

48. В тази връзка Комисията отбелязва решението на президента на Републиката от 24 юли 2017 г. да върне в Сейма Закона за Върховния съд и Закона за Националния съдебен съвет.

49. Зачитането на принципите на правовата държава е предпоставка не само за защитата на всички основни ценности, посочени в член 2 от ДЕС. То е предпоставка и за спазването на всички права и задължения, които произтичат от Договорите, както и за изграждането на взаимно доверие на гражданите, предприятията и националните органи в правните системи на всички други държави членки. Определени аспекти от новите закони пораждат опасения и по отношение на съвместимостта им с правото на ЕС и по тази причина Комисията реши, в допълнение към настоящата препоръка относно правовата държава, да започне производство срещу Полша за установяване на неизпълнение на задължения когато Законът за организация на общите съдилища бъде обнародван или ако Законът за Върховния съд бъда подписан и обнародван.

50. Комисията подчертава, че доброто функциониране на принципите на правовата държава е от съществено значение и за доброто функциониране на вътрешния пазар, защото икономическите оператори трябва да знаят, че ще бъдат третирани еднакво съгласно закона. Това не може да бъде гарантирано без независима съдебна власт във всяка държава членка. Поради тази причина Съветът подчерта важността на това полските органи да предприемат действия за разсейване на сериозните опасения по отношение на принципите на правовата държава, изложени в специфичните препоръки към Полша в контекста на европейския семестър 2017 г. Специфичните за всяка държава препоръки бяха общо одобрени от Европейския съвет на 23 юни 2017 г. и приети от Съвета по икономически и финансови въпроси на 11 юли 2017 г[46].

51. Комисията отбелязва, че различни участници на европейско и на международно равнище са изразили дълбоката си загриженост относно реформата на полската съдебна система: представители на съдебната власт от всички части на Европа, включително Мрежата на председателите на върховните съдилища на Европейския съюз и Европейската мрежа на съдебните съвети, Венецианската комисия, Комисарят на Съвета на Европа по правата на човека, Комитетът по правата на човека към ООН, както и многобройни организации на гражданското общество като „Амнести Интернешънъл“ и Мрежата за човешки права и демокрация. Европейският парламент също изрази своята загриженост, включително в две резолюции в подкрепа на становището на Комисията.

5. ПРЕПОРЪЧАНИ ДЕЙСТВИЯ

52. Комисията препоръчва полските органи спешно да предприемат подходящи действия за отстраняване на системната заплаха за принципите на правовата държава.

---

[46] Съображение 14: „*Правната сигурност и доверието в качеството и предвидимостта на регулаторните, данъчните и другите политики и в институциите са важни фактори, които могат да дадат възможност за ускоряване на темпа на инвестициите. Принципите на правовата държава и независимата съдебна система са от съществено значение в този контекст. Премахването на сериозните опасения по отношение на върховенството на закона ще спомогне за по-добра правна сигурност*“. Препоръка на Съвета от 13 юли 2017 година относно националната програма за реформи на Полша за 2017 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2017 г.

53. По-специално Комисията препоръчва на полските органи да предприемат следните действия:

а) да възстановят независимостта и легитимността на Конституционния съд като гарант на Конституцията на Полша, осигурявайки правомерно избиране и назначаване на съдиите, председателя и заместник-председателя на този съд, и като изпълнят в пълна степен решенията на Конституционния съд от 3 и 9 декември 2015 г., което налага тримата съдии, които правомерно са били номинирани през октомври 2015 г. от предходния законодателен орган, да встъпят в длъжност като съдии в Конституционния съд, а тримата съдии, номинирани от новия законодателен орган без действително правно основание, да не вземат решения по дела, без да са били правомерно избрани[47];

б) да обнародват и изпълнят в пълна степен решенията на Конституционния съд от 9 март 2016 г., 11 август 2016 г. и 7 ноември 2016 г.;

в) да гарантират, че Законът за Националния съдебен съвет, Законът за организация на общите съдилища и Законът за Върховния съд няма да влязат в сила, а Законът за Националната школа за съдии ще бъде оттеглен или изменен, за да се осигури съответствието му с Конституцията и с европейските стандарти за независимост на съдебната власт;

г) да се въздържат от мерки, намесващи се в срока на пълномощия на съдиите във Върховния съд и в тяхната работа;

д) да гарантират, че всяка реформа на съдебната система е в съгласие с принципите на правовата държава, в съответствие с правото на ЕС и с европейските стандарти за независимост на съдебната власт, и се подготвя в тясно сътрудничество със съдебните органи и с всички заинтересовани страни;

е) да се въздържат от действия и публични изявления, които могат допълнително да засегнат легитимността на Конституционния съд, на върховните съдилища, общите съдилища, съдиите — поотделно или колективно, или на съдебната власт като цяло.

54. Комисията подчертава, че изискваното лоялно сътрудничество между различните държавни институции във връзка с принципите на правовата държава е от съществено значение за намирането на решение в настоящата ситуация. Освен това Комисията насърчава полските органи да поискат позицията на Венецианската комисия за Закона за Националната школа за съдии, Закона за Националния съдебен съвет, Закона за организация на общите съдилища и Закона за Върховния съд, както и за евентуални нови законодателни предложения, които имат за цел реформиране на съдебната система на Полша.

55. Комисията приканва полското правителство да реши посочените в настоящата препоръка проблеми в срок до един месец, считано от получаването на тази препоръка, и да уведоми Комисията за предприетите стъпки в това отношение.

56. Комисията приканва полските органи да използват възможността, създадена с решението на президента на Полша, да се върне в *Сейма* Закона за

[47] Виж Препоръка (ЕС) 2017/146 и Препоръка (ЕС) 2016/1374.

Националния съдебен съвет и Закона за Върховния съди, и да осигурят вземане под внимание на опасенията, изразени в настоящата препоръка, при всички реформи на съдебната система в Полша.

57. Комисията напомня също така, че препоръките, приети в рамките на уредбата за правовата държава, не пречат на прякото задействане на член 7 от ДЕС, ако внезапно влошаване в държава членка изисква засилена реакция от страна на ЕС[48].

58. Комисията приканва полските органи по-специално да не предприемат каквито и да било мерки за освобождаване или принудително пенсиониране на съдии от Върховния съд, тъй като такива мерки биха засилили много сериозно системната заплаха за принципите на правовата държава. Ако полските органи предприемат мерки от този род, Комисията е готова незабавно да задейства член 7, параграф 1 от ДЕС.

59. Въз основа на настоящата препоръка Комисията продължава да е готова да води конструктивен диалог с полското правителство.

Съставено в Брюксел на 26.7.2017 година.

За Комисията
Франс ТИМЕРМАНС
Първи заместник-председател

[48] Раздел 4.1 от Съобщение *„Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“*, COM(2014) 158 final.