EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.7.2017
C(2017) 5320 final

KOMMISSIONENS REKOMMENDATION

av den 26.7.2017

angående rättsstatsprincipen i Polen

som kompletterar kommissionens rekommendationer (EU) 2016/1374 och (EU) 2017/146

KOMMISSIONENS REKOMMENDATION

av den 26.7.2017

angående rättsstatsprincipen i Polen

som kompletterar kommissionens rekommendationer (EU) 2016/1374 och (EU) 2017/146

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 292, och av följande skäl:

(1) Kommissionen antog den 27 juli 2016 en rekommendation avseende rättsstatsprincipen i Polen[1], där den redogör för farhågorna gällande författningsdomstolens situation och rekommenderar hur dessa bör åtgärdas. Kommissionen antog den 21 december 2016 en kompletterande rekommendation om rättsstatsprincipen i Polen[2].

(2) Kommissionens rekommendationer antogs som ett led i ramen för rättsstatsprincipen[3]. I ramen för rättsstatsprincipen redogörs för hur kommissionen kommer att agera i det fall tydliga tecken på ett hot mot rättsstatsprincipen skulle uppstå i en av unionens medlemsstater och vidare ges en beskrivning av vilka principer en rättsstat vilar på. Genom ramen för rättsstatsprincipen lämnas vägledning för en dialog mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten för att förhindra att ett systemhot uppstår mot rättsstatsprincipen som skulle kunna utvecklas till en ”klar risk för allvarligt åsidosättande”, vilket kan leda till att ett förfarande på grundval av artikel 7 i EU-fördraget inleds. När tydliga tecken på systemhot mot rättsstatsprincipen finns i en medlemsstat kan kommissionen inleda en dialog med den aktuella medlemsstaten som ett led i ramen för rättsatsprincipen.

(3) Europeiska unionen bygger på en uppsättning gemensamma värden som fastställs i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (nedan *kallat EU-fördraget*), och som innefattar respekten för rättsstaten. Kommissionen ansvarar, utöver sin uppgift att säkerställa efterlevnaden av EU-rätten, också tillsammans med Europaparlamentet, rådet och medlemsstaterna för att garantera unionens gemensamma värden.

(4) EU-domstolens och Europadomstolens rättspraxis, samt dokument från Europarådet, som bl.a. bygger på sakkunskap från Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (*Venedigkommissionen*), ger en icke-uttömmande förteckning över dessa principer och definierar därmed rättsstatsprincipens centrala betydelse som ett

---

[1] Kommissionens rekommendation (EU) 2016/1374 av den 27 juli 2016 angående rättsstatsprincipen i Polen, EUT L 217, 12.8.2016, s. 53.

[2] Kommissionens rekommendation (EU) 2017/146 av den 21 december 2016 angående rättsstatsprincipen i Polen som kompletterar rekommendation (EU) 2017/146, EUT L 22, 27.1.2017, s. 65.

[3] Meddelandet *En ny EU-ram för att stärka rättsstaten*, COM(2014) 158 final.

gemensamt värde i unionen i enlighet med artikel 2 i EU-fördraget. Bland dessa grundsatser återfinns lagenlighet, som förutsätter att lagar stiftas i en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk process, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, oberoende och opartiska domstolar, effektiv rättslig prövning, med bl.a. respekt för grundläggande rättigheter, samt likhet inför lagen[4]. Förutom att upprätthålla dessa principer och värden är statliga institutioner även förpliktade till lojalt samarbete.

(5) I sin rekommendation av den 27 juli 2016 förklarade kommissionen omständigheterna för sitt beslut av den 13 januari 2016 att undersöka situationen med stöd av ramen för rättsstatsprincipen och för det yttrande den antog den 1 juni 2016 om rättsstatsprincipen i Polen. I rekommendationen förklarades även att åsiktsutbytet mellan kommissionen och den polska regeringen inte hade lett till någon lösning i fråga om de farhågor som kommissionen pekat på.

(6) I sin rekommendation fann kommissionen att ett systemhot förelåg mot rättsstatsprincipen i Polen och rekommenderade de polska myndigheterna att vidta lämpliga åtgärder för att brådskande komma till rätta med detta hot.

(7) I sin rekommendation av den 21 december 2016 beaktade kommissionen den senaste utvecklingen i Polen som skett sedan kommissionens rekommendation av den 27 juli 2016. Kommissionen fann att även om vissa frågor som togs upp i rekommendationen av den 27 juli 2016 hade åtgärdats, återstod viktiga frågor fortfarande att lösa, och nya betänkligheter hade tillkommit under tiden. Kommissionen fann även att det förfarande som ledde fram till utnämningen av en ny president för författningsdomstolen givit upphov till allvarliga farhågor vad avser rättsstatsprincipen. Kommissionens slutsats var att ett systemhot mot rättsstatsprincipen i Polen fortfarande förelåg. Kommissionen uppmanade den polska regeringen att skyndsamt lösa de problem som fastställts, inom två månader, och att meddela kommissionen om de mått och steg som vidtagits i detta avseende. Kommissionen framförde att den stod redo att fortsätta en konstruktiv dialog med den polska regeringen på grundval av rekommendationen.

(8) Den 20 februari 2017 besvarade den polska regeringen – inom tvåmånadersfristen – kommissionens kompletterande rekommendation. Den polska regeringen framför i sitt svar en avvikande mening angående de punkter som tas upp i rekommendationen och aviserar inte några nya åtgärder för att bemöta kommissionens farhågor. I svaret framhålls att utnämningen av författningsdomstolens nye president den 21 december 2016 samt ikraftträdandet av lagen om organisationen av och förfarandena inför författningsdomstolen, lagen om domares ställning i författningsdomstolen, och den lag om tillämpning av lagen om organisation och förfaranden och lagen om domares ställning har skapat de rätta förutsättningarna för att nämnda domstol ska kunna börja fungera igen efter den period av förlamning som rått på grund av politiska stridigheter orsakade av oppositionspolitiker i vilka författningsdomstolens förre president också varit inblandad.

(9) Mariusz Muszyński, som utan giltig rättslig grund hade nominerats av det polska parlamentets underhus, sejmen, under dess 8:e mandatperiod och tillåtits tillträda sitt domarämbete i författningsdomstolen den 20 december 2016 av dess dåvarande tillförordnade president, utnämndes den 21 december 2016 till ersättare för den nya presidenten vid hennes eventuella frånvaro.

[4] Se COM(2014) 158 final, avsnitt 2, bilaga I.

(10) Den 10 januari 2017 tvingade den nyutnämnde presidenten för författningsdomstolen domstolens vice president att använda sin innestående ledighet. Den 24 mars 2017 förlängde domstolens president ledigheten för domstolens vice president fram till slutet av juni, trots att vice presidenten hade begärt att få återuppta sitt arbete som domare vid domstolen från och med den 1 april 2017.

(11) Den 12 januari 2017 inledde justitieministern ett förfarande vid författningsdomstolen om prövning av huruvida 2010 års val av tre domare till domstolen var författningsenligt. Efter detta förfarande har dessa tre domare inte längre fått sig några mål tilldelade.

(12) Den 16 januari 2017 utfärdade ordföranden för Venedigkommissionens ett uttalande där han uttryckte sin oro över den förvärrade situationen vid författningsdomstolen.

(13) Den 20 januari 2017 aviserade regeringen att domstolsväsendet skulle genomgå en omfattande reform. Justitieministern lade fram utkastet till lag om nationella domstolsrådet.

(14) Den 25 januari 2017 lade justitieministern fram ett utkast till lag om Nationella domar- och åklagarskolan.

(15) Den 10 februari 2017 hänsköt appellationsdomstolen i Warszawa en rättsfråga till Högsta domstolen avseende bedömningen av huruvida utnämningen av domaren Julia Przyłębska till president för författningsdomstolen var lagenlig. Högsta domstolen har ännu inte avkunnat någon dom.

(16) Den 24 februari 2017 utnämnde sejmen en ny domare som ersatte den domare som lämnat sin befattning i författningsdomstolen för att bli domare i Högsta domstolen.

(17) 1 mars 2017 bad en grupp på 50 ledamöter i sejmen författningsdomstolen att fastställa författningsstridigheten hos de bestämmelser i lagen om Högsta domstolen på vars grundval Högsta domstolens förste president hade valts.

(18) Den 13 mars 2017 återkallade nationella domstolsrådet fyra fall av talan som väckts vid författningsdomstolen mot ändringar som införts avseende sammansättningen av relevanta avdelningar för prövning efter ett beslut av författningsdomstolens president.

(19) Den 12 april 2017 lade en grupp med 50 ledamöter i sejmen fram ett utkast till lag om ändring av lagen om allmänna domstolars organisation.

(20) Den 11 maj 2017 antog sejmen lagen om ändring av lagen om Nationella domar- och åklagarskolan, lagen om allmänna domstolars organisation och vissa andra lagar (”lagen om Nationella domarskolan”). Lagen offentliggjordes den 13 juni 2017.

(21) Den 16 maj 2017 informerade kommissionen rådet (allmänna frågor) om rättsstatsläget i Polen. Ett brett samförstånd rådde bland deltagarna om att rättsstatsprincipen är av gemensamt intresse och ett gemensamt ansvar för EU-institutionerna och medlemsstaterna. En mycket bred majoritet av medlemsstaterna gav stöd för kommissionens roll och ansträngningar för att ta itu med denna fråga. Medlemsstaterna uppmanade den polska regeringen att återuppta dialogen med kommissionen i syfte att lösa kvarstående frågor och önskade få en aktualiserad redogörelse av läget när så är lämpligt i rådet (allmänna frågor).

(22) Den 23 juni 2017 ställde sig Europeiska rådet generellt bakom de landsspecifika rekommendationerna till medlemsstaterna inom ramen för den europeiska planeringsterminen 2017. Rekommendationen till Polen innehåller ett skäl i

ingressen där det understryks att ”[r]ättslig säkerhet samt förtroende för kvalitet och förutsägbarhet när det gäller regelverk, beskattning, politik och institutioner är viktiga faktorer för att öka investeringarna. Rättsstatsprincipen och ett oberoende domstolsväsen är också nödvändiga i det här sammanhanget. Att ta itu med allvarliga frågor som rör rättsstatsprincipen kommer att bidra till att förbättra rättssäkerheten”. Den 11 juli 2017 antogs de landspecifika rekommendationer av rådet (ekonomiska och finansiella frågor)[5].

(23) Den 5 juli 2017 utnämnde Polens president – sedan författningsdomstolens tidigare vice presidents förordnande löpt ut – en ny vice president för domstolen, Mariusz Muszyński, trots att denne var en av de tre domare i domstolen som utsetts på rättsstridigt sätt.

(24) Den 5 juli 2017 bad en grupp ledamöter i sejmen författningsdomstolen att förklara de bestämmelser författningsstridiga som ger Högsta domstolen möjlighet att hävda att den polske presidentens utnämning av författningsdomstolens president är giltig.

(25) Den 12 juli 2017 lämnade en grupp ledamöter i sejmen in ett utkast till lag om Högsta domstolen med föreskrifter bl.a. om entledigande och tvångspensionering av alla domare i Högsta domstolen, utom av de som justitieministern anger.

(26) Den 13 juli 2017 tillskrev kommissionen den polska regeringen för att uttrycka sina farhågor över de senaste lagförslagen rörande rättsväsendet och Högsta domstolen, och underströk vikten av att avstå från att anta dessa förslag för att möjliggöra en meningsfull dialog samt inbjöd den polska utrikesministern och polska justitieministern att delta i ett möte i detta syfte så snart som möjligt. Den 14 juli 2017 återupprepade den polska regeringen i en skrivelse till kommissionen sina tidigare klargöranden om situationen vid författningsdomstolen.

(27) Den 15 juli 2017 godkände senaten lagen om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet och vissa andra lagar (”lagen om Nationella domstolsrådet) och lagen om ändring av lagen om allmänna domstolars organisation (”lagen om allmänna domstolars organisation”).

(28) Den 19 juli 2017 besvarade den polska regeringen kommissionens skrivelse av den 13 juli 2017 och hänvisade till de pågående lagstiftningsreformerna av rättsväsendet och uppmanade kommissionen att konkret lägga fram sina betänkligheter avseende de nya lagar för ytterligare diskussioner.

(29) Den 22 juli 2017 godkände senaten lagen om Högsta domstolen.

(30) Den 24 juli 2017 uttalades sig Polens president om sitt beslut att till sejmen återförvisa lagen om Högsta domstolen och lagen om Nationella domstolsrådet.

(31) Den 25 juli 2017 undertecknade Polens president lagen om ändring av lag om organiseringen av de allmänna domstolarna.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

1. Republiken Polen bör vederbörligen beakta kommissionens nedanstående analys och vidta de åtgärder som anges i avsnitt 5 i föreliggande rekommendation så att de anförda farhågorna kan åtgärdas inom den satta tidsfristen.

[5] Skäl 14 i rådets rekommendation av den 13 juli 2017 om Polens nationella reformprogram 2017, med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2017.

1. REKOMMENDATIONENS RÄCKVIDD

2. Föreliggande rekommendation kompletterar rekommendationerna av den 27 juli 2016 och den 21 december 2016. Den innehåller en genomgång av farhågorna i de rekommendationerna som har åtgärdats, en uppräkning av kvarstående farhågor och en förteckning över nya farhågor som kommissionen har med avseende på rättsstatsprincipen i Polen som har uppstått sedan dess. På denna grundval ger kommissionen rekommendationer till de polska myndigheterna om hur dessa farhågor ska åtgärdas. Farhågorna avser följande frågor:

(1) Avsaknaden av en oberoende och legitim prövning av författningsenligheten.

(2) Sejmens antagande av ny lagstiftning om Polens domstolsväsende som ger upphov till allvarliga farhågor vad gäller rättsväsendets oberoende och avsevärt ökar systemhotet mot rättsstatsprincipen i Polen:

(a) Lagen om ändring av lagen om Nationella domar- och åklagarskolan, lagen om allmänna domstolarnas organisation och vissa andra lagar (”lagen om Nationella domarskolan”), som offentliggjordes i Polens författningssamling den 13 juni 2017 och trädde i kraft den 20 juni 2017.

(b) Lagen om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet och vissa andra lagar, godkändes av senaten den 15 juli 2017. Denna lag återförvisades till sejmen den 24 juli 2017.

(c) Lagen om ändring av lagen om allmänna domstolars organisation, godkändes av senaten den 15 juli 2017 och undertecknades av Polens president den 25 juli.

(d) Lagen om Högsta domstolen, godkändes av senaten den 22 juli 2017. Denna lag återförvisades till sejmen den 24 juli 2017.

2. AVSAKNADEN AV EN OBEROENDE OCH LEGITIM PRÖVNING AV FÖRFATTNINGSENLIGHETEN

3. I sin rekommendation av den 21 december 2016 rekommenderade kommissionen särskilt de polska myndigheterna att vidta följande åtgärder som redan begärdes i rekommendationen av den 27 juli 2016:

(a) Att till fullo genomföra utslagen från författningsdomstolen av den 3 och den 9 december 2015, enligt vilka de tre domare som den förra kammaren lagenligt nominerade i oktober 2015 kan tillträda sina domarämbeten i författningsdomstolen, och att de tre domare som den nyvalda kammaren nominerade utan giltig rättslig grund inte tillträder utan att först ha blivit valda på giltigt sätt; detta kräver att Polens president snarast mottar edsavläggelsen av de tre domare som utnämndes den föregående mandatperioden.

(b) Att offentliggöra och till fullo genomföra författningsdomstolens utslag av den 9 mars 2016 och utslaget av den 11 augusti 2016 avseende lagen av den 22 juli 2016 om författningsdomstolen samt övriga utslag som meddelats efter detta datum liksom framtida utslag.

(c) Att säkerställa att varje reform av lagen om författningsdomstolen respekterar författningsdomstolens utslag, till fullo beaktar Venedigkommissionens yttranden och säkerställer att författningsdomstolens verkningsfullhet som garant för författningen inte undergrävs.

(d) Att avstå från åtgärder och offentliga uttalanden som kan undergräva författningsdomstolens legitimitet och verkningsfullhet.

4. Utöver detta rekommenderade kommissionen de polska myndigheterna att

(a) säkerställa att författningsdomstolen skyndsamt och verkningsfullt kan pröva författningsenligheten hos lagen om domares ställning, lagen om organisation och förfaranden och tillämpningslagen och att utslagen offentliggörs utan dröjsmål och till fullo genomförs,

(b) säkerställa att någon ny president för författningsdomstolen inte utnämns så länge författningsdomstolens utslag angående författningsenligheten hos de nya lagarna inte har offentliggjorts och till fullo genomförts, och så länge de tre domare som lagligen nominerades i oktober 2015 under sejmens 7:e mandatperiod inte har tillträtt sina domarämbeten vid domstolen,

(c) säkerställa att så länge någon ny president för författningsdomstolen inte har utnämnts på lagenligt sätt, ersätts han av domstolens vice president och inte av en tillförordnad president, eller av den person som utsåg till domstolens president den 21 december 2016.

5. Kommissionen noterar att ingen av de rekommenderade åtgärder som kommissionen nämnde har genomförts:

(a) De tre domare som lagligen nominerades i oktober 2015 av den föregående kammaren har ännu inte kunnat tillträda sina domarämbeten i författningsdomstolen. De tre domare som utan giltig rättslig grund nominerades under sejmens 8:e mandatperiod har däremot av den tillförordnade presidenten tillåtits tillträda sina domarämbeten.

(b) Tre viktiga utslag från författningsdomstolen av den 9 mars 2016, den 11 augusti 2016 och den 7 november 2016 har fortfarande inte offentliggjorts och har avförts från domstolens register som är tillgängligt på dess webbplats. Övriga utslag som ännu inte hade offentliggjorts då rekommendationen av den 21 december 2016 antogs, offentliggjordes däremot den 29 december 2016 i Polens författningssamling.

(c) Lagen om domares ställning, lagen om organisation och förfaranden och tillämpningslagen har ännu inte varit föremål för någon brådskande reell prövning av författningsenligheten av författningsdomstolen och utnämningen av en ny president för författningsdomstolen ägde rum innan en sådan prövning kan ske.

(d) Efter utgången av den förre presidentens förordnande har någon ny president i författningsdomstolen ännu inte utnämnts på korrekt sätt. Den förre presidenten ersattes inte av vice ordföranden för författningsdomstolen, utan av en tillförordnad president och därefter av den person som utsågs till president för författningsdomstolen den 21 december 2016.

6. Såsom kommissionen förklarade i sin rekommendation av den 21 december 2016[6] anser den att förfarandet, som ledde fram till utnämningen av en ny president för författningsdomstolen, har grundläggande brister vad avser rättsstatsprincipen. Förfarandet inleddes av en tillförordnad president, vars utnämning gav upphov till allvarliga farhågor vad gäller principerna om maktdelning och domstolsväsendets

[6] Se avsnitt 5.3 och 5.4 i rekommendationen.

oberoende, som åtnjuter skydd i den polska författningen. Den omständigheten att förfarandet gjorde det möjligt för de tre i december av sejmens nyvalda kammare rättsstridigt nominerade domarna att delta i förfarandet innebar vidare att hela urvalsförfarandet var författningsstridigt. På likande sätt inverkande den omständigheten att de i oktober lagligen valda domarna inte fick delta i förfarandet på resultatet, och behäftade således förfarandet med fel. Det faktum att generalförsamlingen sammankallades med mycket kort varsel och att en begäran om att sammanträdet skulle skjutas upp avslogs, gav också det anledning till allvarliga farhågor. Att kandidaterna valdes ut av endast sex domare var slutligen oförenligt med domstolens utslag av den 7 november 2016, enligt vilket artikel 194.2 i författningen ska förstås så, att domstolens president ska utses av Polens president bland de kandidater som har fått en majoritet av de avgivna rösterna i domstolens generalförsamling.

7. Kommissionen noterar också att efter utnämningen av författningsdomstolens president har ett antal omständigheter ytterligare undergrävt domstolens legitimitet. Härvid avses i synnerhet följande: Författningsdomstolens vice president, vars ställning är erkänd i författningen, tvingades av domstolens nyutnämnde president att använda sin innestående ledighet fram till slutet av sitt förordnande; till följd av att riksåklagaren väckte talan för att bestrida giltigheten av valet år 2010 av tre domare till författningsdomstolen, uteslöts dessa domare sedermera från domstolens dömande verksamhet; författningsdomstolens nye president förändrade sammansättningen av de avdelningar som prövar målen, och mål flyttades över till avdelningar som delvis bestod av rättsstridigt utnämnda domare; krav, i synnerhet från ombudsmannen, om att rättstridigt utnämnda domare skulle avsättas från avdelningar som prövar mål, ogillades; ett stort antal utslag har meddelats av avdelningar där rättsstridigt utnämnda domare ingick; efter utgången av vice presidentens förordnande utsågs slutligen en rättsstridigt tillsatt domare till vice president för författningsdomstolen.

8. Dessa omständigheter har de facto lett till att författningsdomstolen har fått en helt ny sammansättning, vilket skett vid sidan av den normala konstitutionella processen för utnämningar av domare.

9. De polska myndigheternas svar på kommissionens kompletterande rekommendation som mottogs den 20 februari 2017 undanröjer inte kommissionens farhågor, och innehåller inte några konkreta åtgärder för att komma till rätta med de frågor som kommissionen tagit upp. I svaret hävdas att de nya lagarna om författningsdomstolen och utnämningen av den nye presidenten för författningsdomstolen har skapat de rätta förutsättningarna för att domstolen ska kunna börja fungera igen efter en period av förlamning som rått på grund av politiska stridigheter som orsakats av oppositionspolitiker. Vad beträffar sammansättningen av författningsdomstolen förnekas det i svaret, liksom i det föregående svaret på rekommendationen av den 27 juli 2016, att författningsdomstolens utslag av den 3 och den 9 december 2015 skulle ha någon som helst verkan. Vad gäller urvalsförfarandet för tillsättningen av författningsdomstolens president, bortser man i svaret från utslaget av den 7 november 2016 enligt vilket det enligt författningen krävs att författningsdomstolens president ska utses bland kandidater som har fått en majoritet av de avgivna rösterna i författningsdomstolens generalförsamling. Vad avser den roll som tillkommer författningsdomstolens vice president, förbigår man i svaret det faktum att ämbetet som vice president uttryckligen erkänns i författningen och omfattas av samma utnämningsförfarande som presidenten för författningsdomstolen. Beträffande

utnämningen av en tillförordnad president för författningsdomstolen, underlåter man i svaret att ange någon rättslig grund i författningen, och uppger att det var en exceptionell justeringsmekanism som dikterades av extraordinära omständigheter.

10. Sammanfattningsvis anser kommissionen att författningsdomstolens oberoende och legitimitet allvarligt har undergrävts och att polska lagars författningsenlighet följaktligen inte längre kan garanteras[7]. Denna situation är särskilt oroande vad gäller iakttagandet av rättsstatsprincipen eftersom, vilket förklarades i föregående rekommendationer, ett antal särskilt känsliga nya lagstiftningsakter har antagits av sejmen, exempelvis en ny lag om offentlig förvaltning[8], en lag om ändring av polislagen och vissa andra lagar[9] samt lagar om allmänna åklagarmyndigheten[10], en lag om ombudsmannen och ändringar av vissa andra lagar[11], en lag om det nationella medierådet[12] och en lag mot terrorism[13].

11. Dessutom har de negativa verkningarna på rättsstatsprincipen till följd av avsaknaden av en oberoende och legitim prövning av författningsenligheten i Polen nu allvarligt förvärras på grund av att författningsenligheten i fråga om de nya lagarna om det polska rättsväsendet, som anges i punkt 2.2 och som gås igenom närmare nedan i avsnitt 3, inte längre kan kontrolleras och garanteras av en oberoende författningsdomstol.

3. HOTEN MOT RÄTTSVÄSENDETS OBEROENDE

12. Lagen om Nationella domarskolan, lagen om Nationella domstolsrådet, lagen om allmänna domstolars organisation och lagen om Högsta domstolen innehåller ett antal bestämmelser som ger upphov till allvarliga farhågor vad gäller principen om rättsväsendets oberoende och principen om maktdelning.

13. Kommissionen noterar att det i ett antal uttalanden eller yttranden, bl.a. från Högsta domstolen, ombudsmannen och Nationella domstolsrådet uttrycks betänkligheter över de nya lagarnas förenlighet med författningen.

3.1. De biträdande domarna

14. Enligt artiklarna 2.1 och 2.36 i lagen om ändring av lagen om Nationella domar- och åklagarskolan, lagen om allmänna domstolarnas organisation och vissa andra lagar,

---

[7] Enligt artikel 188 i författningen ska författningsdomstolen pröva lagars och internationella avtals förenlighet med författningen, liksom förenligheten hos lagar som ratificerar internationella avtal vilkas ratificering kräver föregående bemyndigande i lag, förenligheten hos rättsbestämmelser som utfärdats av centrala statliga organ, ratificerade internationella avtal och lagar, och även författningsförenligheten för politiska partiers mål och verksamhet med författningen och klagomål om författningsöverträdelser. I enlighet med artikel 189 i författningen ska författningsdomstolen också lösa behörighetstvister mellan centrala konstitutionella statsorgan.

[8] Lag av den 30 december 2015 om ändring av lagen om offentlig förvaltning och vissa andra lagar, offentliggjord i Polens författningssamling den 8 januari 2016, punkt 34.

[9] Lag av den 15 januari 2016 om ändring av polislagen och andra lagar, offentliggjord i Polens författningssamling den 4 februari 2016, punkt 147.

[10] Lag av den 28 januari 2016 om allmänna åklagarmyndigheten, offentliggjord i Polens författningssamling den 15 februari 2016, punkt 177. Lag av den 28 januari 2016 - förordningar om tillämpning av lagen - lagen om allmänna åklagarmyndigheten, offentliggjord i Polens författningssamling den 15 februari 2016, punkt 178.

[11] Lag av den 18 mars 2016 om ombudsmannen och om ändring av vissa andra lagar. Lagen undertecknades av Polens president den 4 maj 2016.

[12] Lag av den 22 juni 2016 om det nationella medierådet. Lagen undertecknades av Polens president den 27 juni 2016.

[13] Lag av den 10 juni 2016 mot terrorism. Lagen undertecknades av Polens president den 22 juni 2016.

anförtros biträdande domare arbetsuppgifter som domare i distriktsdomstolar i en period av fyra år. Biträdande domare kommer i synnerhet att tillåtas att agera som ensamdomare i distriktsdomstolar.

15. Enligt det polska rättssystemet har biträdande domare emellertid inte samma ställning som domare[14]. Biträdande domare utses för en begränsad period på fyra år och efter 36 månader kan de börja ansöka om ett nytt förfarande för att bli domare. Biträdande domare omfattas inte av samma garantier till skydd av rättsväsendets oberoende som gäller för domare– t.ex. vad gäller utnämningen, som inte omfattas av samma förfarande som det som gäller för domare. Till skillnad från den ställning som domare åtnjuter, innehåller författningen inte något omnämnande av ställningen för biträdande domare som utövar rättsliga funktioner. Detta innebär att deras ställning, samt garantierna för deras oberoende, kan ändras genom ordinarie lagstiftning, och kräver inte någon ändring av författningen[15].

16. Under lagstiftningsprocessen inför antagandet av lagen om Nationella domarskolan framförde Högsta domstolen och Nationella domstolsrådet betänkligheter om huruvida garantierna för de biträdande domarnas oberoende överensstämmer med författningen och är tillräckliga för att uppfylla det krav på en rättvis rättegång som stadfästs i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna[16]. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har slagit fast att den tidigare ordningen för biträdande domare i Polen inte uppfyllde dessa kriterier[17].

17. Med tanke på deras korta förordnande gör de biträdande domarnas ställning dem särskilt sårbara för yttre påverkan, särskilt från justitieministern. Justitieministern har en betydande inverkan på biträdande domares befordran, eftersom han också deltar i det efterföljande förfarandet för urval och utnämning till domare. Biträdande domare som vill bli domare måste genomgå ett helt nytt urvals- och utnämningsförfarande. De biträdande domarna måste först ansöka om att utnämnas till domare hos Nationella domstolsrådet, som därefter gör en heltäckande bedömning av kandidaten och fattar beslut om denne ska föreslås till befattningen som domare för Polens president. Det är Polens president som utnämner kandidaten till domare. Biträdande domares legitima önskan att bli domare sammantaget med bristen på tillräckliga garantier för att deras personliga oberoende skyddas under denna period, utsätter biträdande domare för påtryckningar från justitieministern och kan påverka deras oberoende när de prövar mål.

---

[14] Trots att de anförtros domares arbetsuppgifter utnämns de biträdande domarna direkt av justitieministern, med minimal medverkan av Nationella domstolsrådet eftersom det endast kan göra en invändning inom 30 dagar.

[15] Domarnas oberoende bör finnas stadfäst i författningen och regleras av mer specifika bestämmelser på lagstiftningsnivå (rekommendation CM/Rec(2010)12 från Europarådets ministerkommitté om domare: oberoende, skicklighet och ansvar, som antogs den 17 november 2010 (nedan kallad *2010 års Europarådets rekommendation*), punkt 7). Noteras bör även att Högsta domstolen och Nationella domstolsrådet i sina yttranden tagit upp frågor om denna lags författningsenlighet.

[16] Högsta domstolens yttrande av den 3 februari. 2017. Nationella domstolsrådets yttrandet av den 10 februari. 2017.

[17] Europadomstolens dom i målet Henryk Urban och Ryszard Urban mot Polen, nr 23614/08, 28.2.2011. Europadomstolens dom i målet Mirosław Garlicki mot Polen, nr 36921/07, 14.9.2011. Europadomstolens dom i målet Pohoska mot Polen, nr 33530/06,10.4.2012.

3.2. Domstolsordförande

18. I det polska rättsväsendet har domstolsordförande (inklusive domstolspresidenter) en dubbel funktion: De har inte bara ansvar som chef för domstolens förvaltning, utan utövar även rättsliga funktioner. Den nya lagen om allmänna domstolars organisation ger upphov till farhågor vad gäller domstolsordförandenas personliga oberoende när de utövar sin dömande funktion, och också vad gäller deras inflytande över övriga domare.

19. I artiklarna 1.6, 17.1 och 18.1 i den nya lagen om allmänna domstolars organisation finns bestämmelser om entledigande och utnämning av domstolsordförande. Under en sexmånadersperiod skulle justitieministern få befogenhet att utse och entlediga domstolsordförande utan att vara bunden av konkreta kriterier, utan skyldighet att ange några skäl och utan någon möjlighet för domstolsväsendet (varken för Nationella domstolsrådet eller för domarkollegiet vid berörd domstol) att blockera dessa beslut. Dessutom finns det inte någon möjlighet att i domstol ompröva ett beslut av justitieministern om entledigande. Efter sex månader skulle justitieminister kunna utse domstolsordföranden efter eget godtycke. Endast i det fall en domstolsordförande entledigas skulle Nationella domstolsrådet med en kvalificerad majoritet på två tredjedelar av samtliga ledamöter i rådet, kunna blockera justitieministerns beslut[18].

20. Justitieministerns befogenhet att godtyckligt entlediga domstolsordförande skulle göra det möjligt för justitieministern att behålla ett inflytande över ordföranden som kan påverka deras personliga oberoende när de prövar mål. Till exempel skulle en domstolsordförande som uppmanas att meddela dom i ett känsligt mål mot staten kunna känna tryck från justitieministern att följa statens ståndpunkt för att undvika att entledigas från posten som domstolens ordförande.

21. Även domare som inte är domstolsordföranden, men skulle vilja bli det, kan vara benägna att avstå från att gå mot justitieministerns ståndpunkt för att inte minska sina möjligheter till en utnämning. Som ett resultat av detta skulle deras personliga oberoende påverkas på samma sätt när de prövar ett mål.

22. Noteras bör också att domstolsordföranden i deras egenskap av chef för domstolens förvaltning har viktiga befogenheter gentemot övriga domare och därför också kan påverka dessa domares personliga oberoende. Exempelvis har domstolsordföranden befogenhet att ersätta domare i deras befattning som avdelningschefer eller sektionschefer i domstolarna, befogenhet att utfärda en skriftlig anmälan till dessa avdelningschefer och sektionschefer som innefattar böter i händelse av att brister uppdagas, samt befogenhet att omplacera domare utan deras medgivande inom den aktuella domkretsen.

23. Dessa bestämmelser ger slutligen upphov till farhågor angående författningsenligheten såsom påpekats bland annat genom yttranden från Högsta domstolen, Nationella domstolsrådet och ombudsmannen. I synnerhet åsidosätter justitieministerns möjlighet att entlediga domstolsordföranden principen om rättsväsendets oberoende och principen om maktdelning.

[18] Artikel 1.7 i lagen om allmänna domstolars organisation.

3.3. Domares utnämning och befordran

24. Enligt den polska författningen är Nationella domstolsrådet garanten för domarnas oberoende[19]. Nationella domstolsrådets roll har en direkt inverkan på domarnas oberoende, särskilt vad gäller deras befordran, omplacering, disciplinära förfaranden, entledigande eller förtidspensionering. Exempelvis krävs vid befordran av en domare (t.ex. från distriktsdomstol till regional domstol) att Polens president åter utnämner denne, vilket innebär att förfarandet för rättslig bedömning och nominering med medverkan av Nationella domstolsrådet måste följas igen.

25. Av detta skäl är domstolsrådets oberoende, i medlemsstater som har ett sådant råd, särskilt viktigt för att undvika otillbörlig påverkan från regeringen eller parlamentet på domarnas självständighet. I samband med exempelvis disciplinära förfaranden mot domare som görs av ett sådant råd har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ifrågasatt graden av inflytande från de lagstiftande eller verkställande myndigheterna med tanke på att detta råd bestod av en majoritet av ledamöter som direkt har utsetts av dessa myndigheter[20]. Av samma skäl föreskrivs enligt väl etablerade europeiska normer, framför allt i 2010 års rekommendation från Europarådets ministerkommitté, att ”minst hälften av [domstolsrådens] ledamöter bör vara domare som väljs av kolleger från rättsväsendets alla nivåer och med respekt för mångfalden inom rättsväsendet”[21]. Det kommer an på medlemsstaterna att organisera sitt rättsväsende, däribland huruvida man vill inrätta ett domstolsråd. När ett sådant råd har inrättats, såsom är fallet i Polen, måste dock dess oberoende garanteras i enlighet med europeiska normer.

26. Hittills har det polska rättsväsenet legat helt i linje med dessa normer eftersom Nationella domstolsrådet bestod av en majoritet av domare som valts av domare. Artiklarna 1.1 och 7 i lagen om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet skulle radikalt ändra denna ordning genom att föreskriva att de 15 domarna tillika ledamöterna i Nationella domstolsrådet ska utnämnas, och möjligtvis få sin utnämning förnyad, av sejmen[22] och vidare genom att inrätta en ny struktur inom Nationella domstolsrådet. De nya reglerna om utnämning av domare tillika ledamöter i Nationella domstolsrådet ökar avsevärt sejmens inflytande över detta råd och påverkar dess oberoende negativt vilket strider mot de europeiska normerna. Det faktum att domare tillika ledamöter utnämns av sejmen med 3/5 majoritet undanröjer inte denna betänklighet.

27. Det faktum att förordnandet för alla nuvarande domare tillika ledamöter i Nationella domstolsrådet enligt artikel 5.1 i lagen om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet skulle upphöra i förtid stärker ytterligare dessa farhågor med tanke på

---

[19] Artikel 186.1 i Polens författning: ”Nationella domstolsrådet ska säkerställa domstolarnas och domarnas oberoende”.

[20] Europadomstolens dom i målet Ramos Nunes de Carvalho E Sá mot Portugal, nr 55391/13, 57728/13 och 74041/13, 21.6.2016, punkt 77.

[21] Punkt 27, se även Europarådets *Plan of Action on Strengthening Judicial Independence and Impartiality* som antogs den 13 april 2016 (CM(2016)36), punkt C ii. Yttrande nr 10 från Consultative Council of European Judges (CCEJ) om domstolsrådet i samhällets tjänst, punkt 27. Olika yttranden från Venedigkommissionen och normer från det europeiska nätverket för domstolsadministrationer i *Councils for the Judiciary*, rapport 2010-11, punkt 2.3.

[22] I författningen föreskrivs att Nationella domstolsrådet ska bestå av ordinarie medlemmar (förste presidenten i Högsta domstolen, justitieministern, presidenten i Högsta förvaltningsdomstolen och en person utnämnd av Polens president) samt av valda ledamöter. De valda ledamöterna utgörs av fyra företrädare ”valda av sejmen”, två senatorer ”valda av senaten” och 15 domare (”valda bland” allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och militära domstolar samt Högsta domstolen).

att parlamentet omedelbart kommer att få ett avgörande inflytande på sammansättningen av rådet vilket är till nackdel för domarnas eget inflytande.

28. Politiseringen av Nationella domstolsrådet förvärras även av den nya interna strukturen. Enligt artikel 1.7 i lagen om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet skulle rådet bestå av två församlingar: en första församling med en majoritet av parlamentets ledamöter, och en andra med domare som utsetts av parlamentet. Rådet skulle formellt fortsatt vara sammansatt av en majoritet av domare, men i själva verket skulle den nya ”politiska” församlingen kunna försvåra beslutsfattandet i Nationella domstolsrådet. Om de två församlingarna skulle bedöma en kandidat på skilda sätt skulle den församling som tillstyrker kandidaten kunna begära att rådet gjorde en förnyad bedömning under ett plenarsammanträde med två tredjedels majoritet av samtliga medlemmar i rådet. En sådan tröskel skulle vara mycket svår att uppnå, även med tanke på den lagstiftande maktens ökade inflytande på sammansättningen av rådet. Denna nya ordning skulle få direkt inverkan på utnämningar och befordringar av polska domare eftersom rådets domare tillika ledamöter i den andra församlingen under vissa omständigheter inte längre får ha sista ordet i frågor som rör bedömningen av kandidater till befattningen som domare[23].

29. Denna situation ger upphov till farhågor vad avser domstolarnas oberoende.Exempelvis kan en domare vid en distriktsdomstol som har att meddela ett avgörande i en politiskt känslig fråga, och som samtidigt ansöker om befordran till en tjänst vid en regional domstol, vara benägen att följa den ståndpunkt som förespråkas av den politiska majoriteten för att inte äventyra sina chanser att bli befordrad. Även om denna risk inte materialiseras ger den nya ordningen inte tillräckliga garantier för att rättsväsendet ska framstå som oberoende, vilket är avgörande för att bibehålla det förtroende som domstolarna i ett demokratiskt samhälle ska inge allmänheten[24].

30. Kommissionen noterar att Högsta domstolen och Nationella domstolsrådet i sina yttranden om lagförslaget har uttalat ett antal betänkligheter vad gäller den nya ordningens författningsenlighet. I synnerhet noterades att de nya reglerna skulle göra Nationella domstolsrådet beroende av politiska beslut som fattas av den parlamentariska majoriteten. I yttrandena betonades även att Nationella domstolrådet är ett samlat organ som inte kan delas upp i två delar som inte har stöd i författningen och lagförslaget skulle ändra författningsordningen genom att ge sejmen en dominerande ställning över rättsväsendet. Dessutom skulle den förtida uppsägningen av förordnandena för domarna tillika ledamöterna i rådet, och av ett konstitutionellt organ, strida mot principen om en demokratisk stat som styrs av rättsstatsprincipen och principen om laglighet. Såsom anförts ovan erinrar kommissionen om att någon verkningsfull författningsprövning av dessa bestämmelser för närvarande inte är möjlig.

3. 4. Pensionsålder och befogenhet att förlänga domares förordnande

31. Enligt artiklarna 1.26 b-c och 13.1 i lagen om ändring av lagen om allmänna domstolarnas organisation ska pensionsåldern för ordinarie domare sänkas från 67

[23] Detta strider mot Europarådets normer: 2010 års rekommendation från Europarådet (punkt 26). I Europarådets handlingsplan för en förstärkning av det rättsliga oberoendet och opartiskheten, antagen den 13 april 2016 (CM(2016)36 final), under C.

[24] Europadomstolens dom i målet Morice mot Frankrike, nr 29369/10, 23.4.2015, punkt 78. Cypern mot Turkiet, nr 25781/94, 10.5.2001, punkt 233.

till 60 år för kvinnliga domare och från 67 till 65 år för manliga domare och justitieministern ska ges befogenhet att fatta beslut om förlängning av förordnandena (upp till 70 års ålder) på grundval av otydliga kriterier. I avvaktan på detta beslut kvarstår de berörda domarna i sitt ämbete.

32. Den nya pensionsordningen skulle få negativa effekter på domarnas oberoende[25]. De nya reglerna skapar ett ytterligare verktyg genom vilket justitieministern kan utöva inflytande på enskilda domare. Framför allt möjliggör de otydliga kriterierna för förlängning av förordnandena ett otillbörligt godtycke som undergräver principen om domares oavsättlighet[26]. Även om pensionsåldern sänks kan enligt lagen justitieministern tillåta domare att få sitt förordnande förlängt med upp till tio år för kvinnliga domare och fem år för manliga domare. Dessutom finns det inte någon tidsram för justitieministern för att fatta beslut om förlängningen av förordnandet, vilket gör det möjligt för denne att behålla inflytandet över de berörda domarna under den tid som återstår av deras förordnande. Redan innan pensionsåldern uppnås skulle blotta tanken på att behöva framställa en begäran till justitieministern om en sådan förlängning kunna utsätta de berörda domarna för påtryckningar.

33. Genom att sänka pensionsåldern för domare och samtidigt göra förlängningar av förordnanden villkorare av att justitieministern fattar beslut om detta, undergräver de nya reglerna principen om domares oavsättlighet, vilket är en central del av domares oberoende enligt rättspraxis från EU-domstolen och Europadomstolen. Bland kraven på domstolars oberoende slog EU-domstolen fast att domarna bör åtnjuta personligt och verksamhetsmässigt oberoende i utövandet av sina arbetsuppgifter och borde också skyddas mot entledigande genom reella skyddsgarantier mot otillbörlig inblandning och påtryckning från regeringens sida[27]. De aktuella bestämmelserna ligger heller inte i linje med europeiska normer enligt vilka domare bör ha en garanterad fast ämbetsperiod fram till en obligatorisk pensionsålder, i de fall en sådan pensionsålder föreligger.

34. Kommissionen noterar att de nya reglerna även ger upphov till farhågor rörande förenligheten med författningen. Enligt yttrandet från Högsta domstolen[28] utgör det en kränkning av principen om domares oavsättlighet (artikel 180.1 i författningen) att justitieministern ges möjlighet att fatta beslut om förlängningar av domares förordnande, i kombination med sänkningen av domares pensionsålder. Såsom anförts ovan erinrar kommissionen om att någon verkningsfull författningsprövning av dessa bestämmelser för närvarande inte är möjlig.

---

[25] Europarådets rekommendation från 2010, punkt 49.

[26] Enligt lagen fattar justitieministern beslut om en domares förordnande ska förlängas eller ej ”och beaktar därvid ett rationellt utnyttjande av det allmänna domstolsväsendets personalresurser och de behov som uppstår till följd av vissa domstolarnas arbetsbörda” (jfr artikel 1.26 b i lagen).

[27] Mål C-53/03 Syfait m.fl., 31.5.2005, punkt 31, mål C-103/97, Köllensperger och Atzwanger, 4.2.1999, punkt 20.

[28] Högsta domstolens yttrande av den 28 april 2017.

3.5. Högsta domstolen

3.5.1. Entledigande, påtvingade pensioneringar och förnyad utnämning av domare i Högsta domstolen

35. Enligt artikel 87 i den nya lagen om Högsta domstolen skulle alla domare i Högsta domstolen från och med dagen efter lagens ikraftträdande entledigas och pensioneras[29].

36. Enligt artikel 88 i samma lag skulle endast de av justitieministern utvalda domarna till att börja med få förbli verksamma under en övergångsperiod innan Polens president gör ett slutligt val av domare som ska tillåtas att stanna kvar i sina ämbeten efter ett särskilt kontrollförfarande. Enligt detta förfarande skulle Polens president träffa sitt val bland de domare vid Högsta domstolen som justitieministern i förväg har valt ut och Nationella domstolsrådet har bedömt. I lagen ingår vaga och obestämda kriterier enligt vilka valet av domare som kommer att kvarstå i sina ämbeten bör ske. Eventuella resolutioner från Nationella domstolsrådet i detta avseende skulle inte vara bindande för Polens president[30]. Om den domare som innehar befattningen som förste president i Högsta domstolen entledigas och pensioneras är det enligt artikel 91 i lagen om Högsta domstolen Polens president som ska välja en tillförordnad förste president för Högsta domstolen.

37. Entledigande och tvångspensionering av alla domare i Högsta domstolen skulle, med tanke på de regler som möjliggör en förnyad utnämning, utgöra en kränkning av oberoendet för domare vid Högsta domstolen. Domare bör skyddas mot entledigande genom reella skyddsgarantier mot otillbörlig inblandning eller påtryckning från andra statliga maktinstanser[31]. Enligt rättspraxis från EU-domstolen och Europadomstolen samt europeiska normer, förutsätter detta oberoende tillräckliga skyddsregler för att skydda integriteten hos dem som har till uppgift att döma[32]. Att den verkställande makten inte kan avsätta domare under deras ämbetsperiod är en följd av deras oavhängighet och ingår således i de garantier som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna[33]. Detta innebär att domarna endast kan entledigas individuellt, om så är motiverat på grundval av ett disciplinärt förfarande som rör deras individuella

---

29 Enligt artikel 89.1 har domare som entledigas och pensioneras rätt till ett arvode till ett belopp som motsvarar den ersättning de erhöll i den senaste befattning i Högsta domstolen – till dess att de uppnår 65 års ålder. Enligt artikel 89.2 i lagen om Högsta domstolen behåller domare som entledigas från Högsta domstolen rätten att inom 14 dagar före sin pensionering hos justitieministern kunna ansöka om att överföras till en befattning i en allmän domstol, militär domstol eller förvaltningsdomstol. Justitieministern har rätt att avslå denna ansökan.

30 Justitieministern utlyser därefter i enlighet med artikel 95 i lagen om Högsta domstolen vakanserna i de olika avdelningarna i Högsta domstolen, varefter han föreslår sin egen kandidat för varje utlyst vakans till Nationella domstolsrådet. Nationella domstolsrådet bedömer varje kandidat och lägger fram ett förslag till Polens president om utnämning av personer till befattningen som domare i Högsta domstolen. I vissa fall kommer Nationella domstolsrådet endast att kunna göra ett sådant förslag via en av sina församlingar, vilket potentiellt utesluter den församling som består av domare tillika ledamöter. Justitieministern kan göra ytterligare utlysningar om de återstående vakanserna. Därefter kan kandidaterna inge sina ansökningar i ett ordinarie förfarande varvid Nationella domstolsrådet bedömer dem och överlämnar en ansökan till Polens president om utnämning av dem till befattningarna som domare vid Högsta domstolen.

31 Mål C-53/03 Syfait m.fl., 31.5.2005, punkt 31, mål C-103/97, Köllensperger och Atzwanger, 4.2.1999, punkt 20.

32 Mål C-222/13, TDC, 9.10.2014, punkterna 29–32, mål C-506/04, Wilson, 19.9.2006, punkt 53, mål C-103/97 Köllensperger and Atzwanger, 4.2.1999, punkterna 20-23, mål C-54/96 Dorsch Consult, 12.9.1997, punkt 36, mål C-17/00, De Coster, 29.11.2001, punkterna 18–21, Europadomstolens dom i målet Baka mot Ungern, 20261/12, 23 juni 2016, punkt 121.

33 Europadomstolens dom i målet Campbell och Fell mot Förenade kungariket, A80 (1984), av den 28 juni 1984, punkt 80.

verksamhet och som erbjuder alla garantier för att gå i svaromål som är en del av ett demokratiskt samhälle. Domare kan inte entledigas som grupp; domare kan inte entledigas av generella orsaker som inte sammanhänger med den enskilde individens beteende.

38. Dessa garantier och skyddsgarantier saknas i föreliggande fall och de aktuella bestämmelserna skulle utgöra en uppenbar kränkning av principen om Högsta domstolens domares oberoende och principen om maktdelning[34] och därmed av rättsstatsprincipen.

3.5.2. Disciplinära förfaranden

39. Genom lagen om Högsta domstolen skulle en ny disciplinnämnd inrättas och nya regler införas för disciplinära förfaranden mot domare vid Högsta domstolen[35].

40. Dessa nya regler för disciplinära förfaranden skulle inverka negativt på rättsväsendets oberoende. I synnerhet skulle justitieministerns medverkan i disciplinära förfaranden mot domare vid Högsta domstolen utgöra ett hot mot deras oberoende: det faktum att justitieministern skulle ha befogenhet att inleda disciplinära förfaranden mot domare vid Högsta domstolen och även påverka genomförandet av utredningarna, skulle förse justitieministern med ytterligare ett verktyg för att sätta avsevärd press på domare.

41. Justitieministern skulle, enligt artikel 56.5 i lagen om Högsta domstolen, bl.a. kunna invända mot ett beslut fattat av den tjänsteman som ansvarar för disciplinära åtgärder vid Högsta domstolen om att avsluta en disciplinutredning för att den saknade grund. I detta fall skulle den ovan nämnde ansvarige tjänstemannen vara tvungen att fortsätta med det disciplinära förfarandet och skulle vara bunden av instruktioner från justitieministern. Dessutom skulle justitieministern från fall till fall själv kunna tillsätta en tjänsteman med ansvar för disciplinära åtgärder[36]. Om justitieministern själv tillsätter en sådan tjänsteman utesluts alla övriga tjänstemän med ansvar för disciplinära åtgärder från ett visst ärende. När justitieministern väl har tillsatt en tjänsteman med ansvar för disciplinära åtgärder måste en preliminär utredning genomföras. I enlighet med artikel 57.2 skulle den av ministern tillsatte tjänstemannen i vissa fall vara bunden av de instruktioner som justitieministern lämnat.

---

[34] Lagen står i strid med Europarådets normer. Framförallt strider de nya reglerna mot principen om domares oavsättlighet som är en central del av domarnas oberoende i enlighet med Europarådets rekommendation från 2010. Domare vid Högsta domstolen bör därför ha garanterad fast ämbetsperiod, och deras förordnande bör inte kunna avslutas i förtid. Enligt Europarådets rekommendation från 2010 bör beslut om urval av domare och deras befordran ske på grundval av objektiva kriterier som på förhand fastställts i lagstiftning eller av behöriga myndigheter, och när regeringen eller den lagstiftande makten fattar beslut om urval och domarnas befordran bör en oberoende och behörig myndighet som till väsentliga delar består personer från rättsväsendet bemyndigas att utfärda rekommendationer och avge yttranden som den relevanta tillsättningsmyndigheten i praktiken ska följa. Lagen bryter mot dessa normer.

[35] Disciplinära förfaranden mot domare vid Högsta domstolen gäller ansvar för brott mot domstolens regler och om ämbetets värdighet äventyrats. Enligt artikel 5 i lagen om Högsta domstolen ska disciplinnämnden även handlägga disciplinära förfaranden mot domare vid Högsta domstolen, vissa disciplinära förfaranden mot medlemmar av juristkåren, och överklaganden av disciplinära beslut. I lagen anges en ny sammansättning av Högsta domstolens disciplinära domstolar: som standard kommer en första instans att bestå av en domare från disciplinnämnden, en disciplinär domstol i andra instans kommer att bestå av tre domare. Ett disciplinförfarande kan inledas på initiativ av en tjänsteman som ansvarar för disciplinära åtgärder (artikel 56.1: tjänsteman som ansvarar för disciplinära åtgärder som av Högsta domstolen fått ett treårigt förordnande, och artikel 54.4: tjänsteman som ansvarar för disciplinära åtgärder som från fall till fall tillsätts av ministern).

[36] Artikel 54.1 i lagen om Högsta domstolen. Justitieministern tillsätter tjänstemän som ansvarar för disciplinära åtgärder bland åklagare som föreslagits av riksåklagaren.

42. Blotta hotet om att disciplinära förfaranden ska inledas i enlighet med justitieministerns instruktioner skulle direkt inverka på oberoendet för domare i Högsta domstolen. EU-domstolen har slagit fast att för att en domstol ska vara oberoende bör den fullgöra sina uppgifter helt självständigt, utan att vara underställt någon annan och således vara skyddad mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra dess ledamöters oberoende prövning av de tvister som den ska lösa[37] I föreliggande fall uppfylls dessa villkor inte. Som en följd av detta kan domare vid Högsta domstolen känna sig pressade att följa den verkställande maktens ståndpunkt vid prövningen av ett mål.

3.5.3. Lagstiftningsprocess

43. Kommissionen noterar att lagen om Högsta domstolen, som utgör en självständig ny rättsakt med mer än 110 artiklar och som ändrar sex gällande lagar, allvarligt skulle inverka på Högsta domstolens oberoende och mer allmänt på maktdelningen och rättsstatsprincipen i Polen. Kommissionen beklagar att denna viktiga lag inte har varit föremål för de lämpliga förberedelser och samråd som borde ha varit fallet. Tvärtom lades utkastet fram den 12 juli 2017 och antogs den 22 juli 2017. Kommissionen anser att en sådan påskyndad process i parlamentets båda kamrar i sig undergräver förtroendet för rättsväsendet i Polen och inte ligger i linje med den anda av lojalt samarbete mellan statliga institutioner som bör kännetecknа en demokratisk stat som styrs av rättsstatsprincipen.

3.6. Övriga bestämmelser

44. De fyra lagarna innehåller ett antal andra bestämmelser som är känsliga ut rättsstatsperspektiv och med tanke på maktdelningen, i synnerhet när det gäller förtida uppsägning av förordnandena för tjänstemän som ansvarar för disciplinära åtgärder i domstolarna[38], justitieministerns befogenheter att bedöma domstolarnas verksamhet[39], omplacering av domare[40], uppbyggnaden av Nationella domarskolan [41], domares redovisning av tillgångar[42] samt personalen vid Nationella domstolsrådet och Högsta domstolen[43]. Dessa frågor har tagits upp i ett antal analyser, särskilt av Högsta domstolen och Nationella domstolsrådet såsom något som föranleder betänkligheter, bland annat vad gäller förenligheten med författningen[44]. Såsom

---

[37] Mål C-503/15, Margarit Panicello, 16.2.2017, punkterna 37–38, mål C-203/14, Consorci Sanitari del Maresme, 6.10.2015, punkt 19, mål C-222/13, TDC, 9.10.2014, punkt 30, förenade målen C-58/13 och C-59/13, Torresi, 17.7.2014, punkt 22, mål C-506/04, Wilson, 19.9.2006, punkt 51.

[38] Artikel 6 i lagen om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet. Artikel 100.1 och 100.2 i lagen om Högsta domstolen.

[39] Artikel 1.16 i lagen om ändring av lagen om allmänna domstolars organisation.

[40] Artikel 1.5 b i lagen om ändring av lagen om allmänna domstolars organisation.

[41] Artikel 1 i lagen om ändring av lagen om Nationella domarskolan.

[42] Artikel 1.33 i lagen om ändring av lag om organiseringen av de allmänna domstolarna och artikel 38 i lagen om Högsta domstolen.

[43] Artikel 10 i lagen om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet. Artikel 93 och artikel 99 i lagen av den 20 juli om Högsta domstolen.

[44] De nya bestämmelserna om domstolschefer har också betecknats som betänkliga (artikel 1 i lagen av den 23 mars 2017 om ändring av lagen om organiseringen av de allmänna domstolarna).

förklaras ovan är en oberoende och legitim prövning av författningsenligheten för närvarande inte möjlig.

4. KONSTATERANDE AV ETT SYSTEMHOT MOT RÄTTSSTATSPRINCIPEN

45. Av ovan anförda skäl anser kommissionen att det föreliggande systemhotet mot rättsstatsprincipen i Polen såsom det beskrevs i rekommendationen av den 27 juli 2016 allvarligt har förvärrats. Härvid avses i synnerhet följande:

(1) Den rättstridiga utnämningen av presidenten i författningsdomstolen, tillträdet av de tre domare som utan giltig rättslig grund föreslogs under sejmens 8:e mandatperiod, det faktum att en av dessa domare har utsetts till vice president i författningsdomstolen, det faktum att de tre domare som lagligen föreslogs i oktober 2015 av den föregående kommaren inte har kunnat tillträda sina ämbeten som domare i författningsdomstolen samt den ovan beskrivna efterföljande utvecklingen i författningsdomstolen har de facto lett till en fullständigt ny sammansättning av författningsdomstolen vilket skett vid sidan av den normala författningsenliga processen för utnämning av domare. Av denna anledning anser kommissionen att författningsdomstolens oberoende och legitimitet allvarligt har undergrävts och att författningsenligheten i polska lagar följaktligen inte längre kan garanteras. De utslag som författningsdomstolen meddelat under dessa omständigheter kan inte längre anses utgöra en verkningsfull författningsprövning.

(2) Den redan ikraftträdda lagen om Nationella domarskolan samt lagen om Nationella domstolsrådet, lagen om allmänna domstolars organisation och lagen om Högsta domstolen, om dessa träder i kraft, skulle strukturellt undergräva domstolsväsendets oberoende i Polen och få en omedelbar och konkret inverkan på det funktionella oberoendet för domstolsväsendet som helhet. Med tanke på att domsolsväsendets oberoende är en grundförutsättning för en rättsstat ökar dessa nya lagar avsevärt systemhotet mot rättsstatsprincipen såsom fastställts i tidigare rekommendationer.

(3) I synnerhet skulle entledigandet av domare i Högsta domstolen, deras eventuella förnyade utnämning och andra åtgärder som ingår i lagen om Högsta domstolen förvärra systemhotet mot rättsstatsprincipen.

(4) De nya lagarna ger anledning till allvarliga farhågor vad gäller förenligheten med den polska författningen, vilket understryks av flera uttalanden, särskilt från Högsta domstolen, Nationella domstolsrådet, den polska ombudsmannen, advokatsamfundet och domar- och advokatsammanslutningar samt andra berörda parter[45]. Såsom förklarats ovan är en verkningsfull författningsprövning av dessa lagar inte längre möjlig.

[45] T.ex. Högsta domstolens yttranden av den 30 januari, den 3 februari, den 28 april och den 18 juli 2017, nationella domstolsrådets yttranden av den 30 januari, den 10 februari, den 7 mars, den 12 maj, den 26 maj och den 18 juli 2017, ombudsmannens yttranden av den 1 februari, den 12 april, den 31 maj, den 28 juni och den 18 juli 2017, yttrande från direktören för Nationella domar- och åklagarskolan av den 10 februari 2017, gemensamma yttranden från domare i appellationsdomstolen i Lublin av den 6 februari 2017, i Gdańsk, Krakow, Białystok, Szczecin, Rzeszów av den 7 februari 2017, i Warszawa och Poznań av den 8 februari 2017, resolution från advokatsamfundets presidium av den 3 februari 2017, yttrande från domarförbundet ”Themis” av den 29 januari 2017, yttranden från domarförbundet ”Iustitia” av den 8 februari 2017, yttrande från den nationella sammanslutningen av domstolsnotarier av den 6 februari 2017. yttrande från förbundet för Nationella domar- och åklagarskolans alumner och sökande, av den 7 februari 2017, yttrande från den nationella sammanslutningen för domarassistenter av den 8 februari 2017.

(5) Slutligen har åtgärder och offentliga uttalanden mot domare och domstolar i Polen av den polska regeringen och ledamöter i sejmen från den styrande majoritetens sida skadat förtroendet för rättsväsendet som helhet. Kommissionen understryker principen om lojalt samarbete mellan statliga organ som, i enlighet med vad som framhålls i yttrandena från Venedigkommissionen, är en nödvändig konstitutionell förutsättning i en demokratisk stat som styrs av rättsstatsprincipen.

46. Kommissionen erinrar om att när ett konstitutionellt rättssystem har införs är det av yttersta vikt för rättsstatsprincipen att detta fungerar på ett verkningsfullt sätt. Kommissionen framhåller också att oavsett vilken modell för rättsväsendet som valts måste domstolarnas oberoende skyddas i enlighet med unionsrätten. Det kommer an på medlemsstaterna att organisera sitt rättsväsende, däribland huruvida man vill inrätta ett domstolsråd som har till uppgift att skydda rättsväsendets oberoende. När en medlemsstat har inrättat ett sådant råd, såsom är fallet i Polen där Nationella domstolsrådet enligt den polska författningen uttryckligen anförtros uppgiften att skydda rättsväsendets oberoende, måste ett sådant råds oberoende dock garanteras i överensstämmelse med europeiska normer.

47. Trots den mångfald av rättssystemen som finns i Europa, har gemensamma EU-normer fastställts för att skydda rättsväsendets oberoende. Det är med stor oro som kommissionen konstaterar att det polska rättsväsendet, efter ikraftträdandet av de nya lagar som avses ovan, inte längre vore förenligt med europeiska normer i detta avseende.

48. Kommissionen noterar härvidlag det beslut som Polens president fattade den 24 juli 2017 om att återförvisa lagen om Högsta domstolen och lagen om Nationella domstolsrådet till sejmen.

49. Respekten för rättsstatsprincipen är inte bara en nödvändig förutsättning för skyddet av samtliga grundläggande värden som räknas upp i artikel 2 i fördraget om EU-fördraget. Det är också en förutsättning för att upprätthålla alla rättigheter och skyldigheter som följer av fördragen, och för att skapa ett ömsesidigt förtroende mellan medborgare, företag och nationella myndigheter i alla övriga medlemsstater. Vissa aspekter av de nya lagarna ger också upphov till farhågor vad gäller deras förenlighet med EU-rätten och kommissionen har därför, jämte föreliggande rekommendation om rättsstatsprincipen, beslutat att inleda överträdelseförfaranden mot Polen när lagen om allmänna domstolars organisation kommer att offentliggöras eller om lagen om Högsta domstolen skulle undertecknas och offentliggöras.

50. Kommissionen understryker att en välfungerande rättsstat också är väsentlig för en smidigt fungerande inre marknad, eftersom de ekonomiska aktörerna måste veta att de kommer att behandlas på samma sätt i enlighet med lagen. Detta kan inte uppnås utan att varje medlemsstat har ett oberoende domstolsväsen. Av denna anledning framhäver rådet för de polska myndigheterna vikten av att ta itu med de allvarliga frågor som rör rättsstatsprincipen i de landsspecifika rekommendationerna till Polen i samband med den europeiska planeringsterminen 2017. De landsspecifika rekommendationerna godkändes generellt av Europeiska rådet den 23 juni 2017 och antogs av rådet (ekonomiska och finansiella frågor) den 11 juli 2017[46].

[46] Skäl 14: ”Rättslig säkerhet samt förtroende för kvalitet och förutsägbarhet när det gäller regelverk, beskattning, politik och institutioner är viktiga faktorer för att öka investeringarna. Rättsstatsprincipen och ett oberoende domstolsväsen är också nödvändiga i det här sammanhanget. Att ta itu med allvarliga frågor som rör rättsstatsprincipen kommer att bidra

51. Kommissionen noterar att en rad olika aktörer på europeisk och internationell nivå har uttryckt sin djupa oro över reformen av det polska rättsväsendet: Företrädare för domstolsväsendet över hela Europa, bl.a. nätverket för ordförande vid högsta domstolarna i Europeiska unionen och det europeiska nätverket för domstolsadministrationer, Venedigkommissionen, Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter, FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna samt ett stort antal organisationer inom det civila samhället, t.ex. Amnesty International och nätverket för mänskliga rättigheter och demokrati. Europaparlamentet har också uttryckt sin oro, bland annat i två resolutioner som stöder kommissionens åsikter.

5. REKOMMENDERADE ÅTGÄRDER

52. Kommissionen rekommenderar de polska myndigheterna att vidta lämpliga åtgärder för att brådskande komma till rätta med detta systemhot mot rättsstatsprincipen.

53. Kommissionen rekommenderar de polska myndigheterna att särskilt vidta följande åtgärder:

(a) Återställa författningsdomstolens oberoende och legitimitet som garant för Polens författning genom att se till att dess domare, dess president och dess vice president är lagenligt valda och utnämnda och genom att till fullo genomföra författningsdomstolens utslag av den 3 respektive den 9 december 2015, enligt vilka de tre domare som den föregående kammaren lagligen föreslog i oktober 2015 ska få tillträda sina domarämbeten i författningsdomstolen, och att de tre domare som föreslogs av den nyvalda kammaren utan giltigt rättslig grund inte längre ska få avgöra mål utan att ha valts på ett giltigt sätt[47].

(b) Offentliggöra och till fullo genomföra författningsdomstolens utslag av den 9 mars 2016, den 11 augusti 2016 och den 7 november 2016.

(c) Säkerställa att lagen om Nationella domstolsrådet, lagen om allmänna domstolars organisation och lagen om Högsta domstolen inte träder i kraft och att lagen om Nationella domarskolan upphävs eller ändras så att den överensstämmer med författningen och europeiska normer för rättsväsendets oberoende.

(d) Avstå från varje åtgärd som inkräktar på den fasta ämbetsperioden för domare vid Högsta domstolen och på deras funktion.

(e) Se till att eventuella reformer av rättsväsendet vidmakthåller rättsstatsprincipen och överensstämmer med EU-rätten och europeiska normer för rättsväsendets oberoende och utarbetas i nära samarbete med domstolsväsendet och alla berörda parter.

(f) Avstå från åtgärder och offentliga uttalanden som ytterligare kan undergräva legitimiteten för författningsdomstolen, Högsta domstolen, de allmänna domstolarna, domarna, individuellt eller kollektivt, eller domstolsväsendet som helhet.

---

till att förbättra rättssäkerheten". Rådets rekommendation av den 13 juli 2017 om Polens nationella reformprogram 2017, med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2017.

[47] Se rekommendation (EU) 2017/146 och rekommendation (EU) 2016/1374.

54. Kommissionen betonar att det lojala samarbete som krävs mellan olika statliga institutioner i rättsstatsrelaterade frågor är väsentligt för att en lösning ska kunna nås för den nuvarande situationen. Kommissionen uppmuntrar även de polska myndigheterna att efterhöra Venedigkommissionens synpunkter på lagen om Nationella domarskolan, lagen om Nationella domstolsrådet, lagen om allmänna domstolars organisation och lagen om Högsta domstolen samt på övriga eventuella lagstiftningsförslag som syftar till att reformera rättsväsendet i Polen.

55. Kommissionen uppmanar den polska regeringen att lösa de problem som urskilts i denna rekommendation inom en månad från dess mottagande, och att meddela kommissionen om de mått och steg som vidtagits i detta avseende.

56. Kommissionen uppmanar de polska myndigheterna att utnyttja den möjlighet det innebär att Polens president har fattat beslut om att återförvisa lagen om Nationella domstolsrådet och lagen om Högsta domstolen till sejmen, till att säkerställa att man vid alla eventuella reformer av rättsväsendet i Polen beaktar de farhågor som kommer uttryck i denna rekommendation.

57. Kommissionen erinrar också om att rekommendationer som antagits i enlighet med ramen för rättsstatsprincipen inte hindrar att artikel 7 i EU-fördraget aktiveras direkt, om en plötslig lägesförsämring i en medlemsstat kräver en starkare reaktion från EU[48].

58. Kommissionen uppmanar i synnerhet de polska myndigheterna att avstå från att vidta någon åtgärd för att entlediga eller tvångspensionera domare i Högsta domstolen, eftersom dessa åtgärder allvarligt skulle förvärra systemhotet mot rättsstatsprincipen. Om de polska myndigheterna skulle vidta några åtgärder av detta slag är kommissionen beredd att omedelbart tillgripa artikel 7.1 i EU-fördraget

59. Kommissionen är alltjämt redo att på grundval av denna rekommendation fortsätta den konstruktiva dialogen med den polska regeringen.

Utfärdat i Bryssel den 26.7.2017

På kommissionens vägnar
Frans TIMMERMANS
Förste vice ordförande

[48] Avsnitt 4.1 i meddelandet *En ny EU-ram för att stärka rättsstaten*, COM(2014) 158 final.