EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 26.7.2017
C(2017) 5320 final

PRIPOROČILO KOMISIJE

z dne 26.7.2017

v zvezi z načelom pravne države na Poljskem

o dopolnitvi priporočil Komisije (EU) 2016/1374 in (EU) 2017/146

PRIPOROČILO KOMISIJE

z dne 26.7.2017

v zvezi z načelom pravne države na Poljskem

o dopolnitvi priporočil Komisije (EU) 2016/1374 in (EU) 2017/146

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 292 Pogodbe,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Komisija je 27. julija 2016 sprejela priporočilo v zvezi z načelom pravne države na Poljskem[1], v katerem je navedla svoje pomisleke glede položaja ustavnega sodišča in priporočila, kako naj se odpravijo. Komisija je 21. decembra 2016 sprejela dopolnitev priporočila v zvezi z načelom pravne države na Poljskem[2].

(2) Priporočili Komisije sta bili sprejeti znotraj okvira za krepitev pravne države[3]. Ta okvir določa, kako se bo Komisija odzvala, če bi se pokazali jasni znaki nevarnosti za načelo pravne države v državi članici Unije, in pojasnjuje načela, ki izhajajo iz načela pravne države. Okvir za krepitev pravne države določa smernice za dialog med Komisijo in državo članico, da se preprečijo nove sistemske nevarnosti za pravno državo, ki bi lahko privedle do „očitnega tveganja hujše kršitve“, kar bi lahko sprožilo uporabo postopka iz člena 7 PEU. Če obstajajo jasni znaki sistemske nevarnosti za načelo pravne države v državi članici, lahko Komisija v skladu z okvirom za krepitev pravne države z zadevno državo članico začne dialog.

(3) Evropska unija temelji na skupnih vrednotah, zapisanih v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU), med katerimi je tudi spoštovanje pravne države. Poleg zagotavljanja spoštovanja prava EU je Komisija skupaj z Evropskim parlamentom, državami članicami in Svetom odgovorna tudi za varovanje skupnih vrednot Unije.

(4) Sodna praksa Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice ter dokumenti Sveta Evrope, pripravljeni predvsem na podlagi strokovnega mnenja Evropske komisije za demokracijo skozi pravo („Beneške komisije“), zagotavljajo neizčrpen seznam navedenih načel in tako opredeljujejo bistveni pomen načela pravne države kot skupne vrednote Unije v skladu s členom 2 PEU. Ta načela so zakonitost, ki vključuje pregleden, odgovoren, demokratičen in pluralističen postopek sprejemanja zakonov, pravna varnost, prepoved samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti, neodvisno in nepristransko sodišče, učinkovito sodno varstvo,

---

[1] Priporočilo Komisije (EU) 2016/1374 z dne 27. julija 2016 v zvezi z načelom pravne države na Poljskem (UL L 217, 12.8.2016, str. 53–68).

[2] Priporočilo Komisije (EU) 2017/146 z dne 21. decembra 2016 v zvezi z načelom pravne države na Poljskem o dopolnitvi Priporočila (EU) 2017/146 (UL L 22, 27.1.2017, str. 65–81).

[3] Sporočilo „Novi okvir EU za krepitev načela pravne države“, COM(2014) 158 final.

vključno s spoštovanjem temeljnih pravic, in enakost pred zakonom[4]. Poleg varovanja teh načel in vrednot je dolžnost državnih institucij tudi, da lojalno sodelujejo.

(5) Komisija je v priporočilu z dne 27. julija 2016 pojasnila okoliščine, v katerih se je 13. januarja 2016 odločila preučiti stanje v skladu z okvirom za krepitev pravne države in v katerih je 1. junija 2016 sprejela mnenje v zvezi z načelom pravne države na Poljskem. V navedenem priporočilu je bilo pojasnjeno tudi, da z izmenjavami med Komisijo in poljsko vlado pomisleki Komisije niso bili odpravljeni.

(6) Komisija je v priporočilu ugotovila, da na Poljskem obstaja sistemska nevarnost za načelo pravne države, in priporočila, naj poljski organi sprejmejo nujne ustrezne ukrepe za odpravo te nevarnosti.

(7) Komisija je v priporočilu z dne 21. decembra 2016 upoštevala zadnje dogodke na Poljskem, ki so se zgodili po izdaji priporočila Komisije dne 27. julija 2016. Ugotovila je, da je bilo nekaj vprašanj iz zadnjega priporočila sicer obravnavanih, vendar so pomembna vprašanja ostala nerešena, medtem pa so nastali tudi novi pomisleki. Ugotovila je tudi, da postopek, s katerim je bila imenovana nova predsednica ustavnega sodišča, vzbuja resne pomisleke glede načela pravne države. Komisija je ugotovila, da na Poljskem še vedno ostaja sistemska nevarnost za načelo pravne države. Poljsko vlado je pozvala, naj nujno, tj. v dveh mesecih, odpravi navedene težave in Komisijo obvesti o ukrepih, sprejetih v ta namen. Navedla je še, da je še vedno pripravljena nadaljevati konstruktiven dialog s poljsko vlado na podlagi priporočila.

(8) Poljska vlada je 20. februarja 2017, tj. pred iztekom dvomesečnega roka, odgovorila na dopolnitev priporočila Komisije. V odgovoru se vlada ne strinja z nobenim vprašanjem iz priporočila in ne napoveduje nobenih novih ukrepov za odpravo pomislekov Komisije. V odgovoru je poudarjeno, da so bile z imenovanjem nove predsednice ustavnega sodišča 21. decembra 2016 ter začetkom veljavnosti določb zakona o organizaciji ustavnega sodišča in postopkih pred sodiščem, zakona o statusu ustavnih sodnikov in zakona o izvajanju zakona o organizaciji in postopkih ter zakona o statusu sodnikov vzpostavljene ustrezne razmere za delovanje ustavnega sodišča po obdobju paralize zaradi političnih sporov politikov opozicije, v katere je bil vpleten tudi nekdanji predsednik ustavnega sodišča.

(9) Mariusz Muszyński, ki ga je imenovala 8. sestava Sejma brez veljavne pravne podlage in mu je takratni vršilec dolžnosti predsednika ustavnega sodišča dovolil nastopiti funkcijo ustavnega sodnika 20. decembra 2016, je bil 21. decembra 2016 imenovan za namestnika nove predsednice ustavnega sodišča v primeru njene odsotnosti.

(10) Podpredsednika ustavnega sodišča je novoimenovana predsednica ustavnega sodišča 10. januarja 2017 obvezala, da izkoristi preostali dopust. Predsednica ustavnega sodišča je 24. marca 2017 podaljšala dopust podpredsedniku ustavnega sodišča do konca junija kljub prošnji podpredsednika, da 1. aprila 2017 ponovno začne opravljati delo kot ustavni sodnik.

(11) Minister za pravosodje je 12. januarja 2017 sprožil postopek pred ustavnim sodiščem za presojo ustavnosti volitev treh sodnikov v ustavno sodišče leta 2010. Po začetku tega postopka tem trem sodnikom primeri niso bili več dodeljeni.

[4] Glej oddelek 2 Priloge I h COM(2014) 158 final.

(12) Predsednik Beneške komisije je 16. januarja 2017 izdal izjavo, v kateri je izrazil pomisleke glede poslabšanja razmer na ustavnem sodišču.

(13) Dne 20. januarja 2017 je vlada napovedala celovito reformo sodstva. Minister za pravosodje je predstavil osnutek zakona o nacionalnem sodnem svetu.

(14) Minister za pravosodje je 25. januarja 2017 predstavil osnutek zakona o nacionalni šoli za sodnike in državne tožilce.

(15) Dne 10. februarja 2017 je pritožbeno sodišče v Varšavi vrhovnemu sodišču predložilo pravno vprašanje v zvezi s presojo zakonitosti imenovanja sodnice Julie Przyłębske na položaj predsednice ustavnega sodišča. Vrhovno sodišče še ni izdalo sodbe.

(16) Dne 24. februarja 2017 je Sejm imenoval novega sodnika za nadomestitev sodnika, ki je odstopil s položaja na ustavnem sodišču in postal sodnik na poljskem vrhovnem sodišču.

(17) Dne 1. marca 2017 je skupina 50 poslancev Sejma ustavno sodišče pozvala, naj ugotovi neustavnost določb zakona o vrhovnem sodišču, na podlagi katerega je bil izvoljen prvi predsednik vrhovnega sodišča.

(18) Dne 13. marca 2017 je nacionalni sodni svet umaknil štiri predloge, vložene pri ustavnem sodišču, zaradi sprememb sestave senatov po odločbi predsednice ustavnega sodišča.

(19) Dne 12. aprila 2017 je skupina 50 poslancev Sejma predložila osnutek zakona o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč.

(20) Dne 11. maja 2017 je Sejm sprejel zakon o spremembi zakona o nacionalni šoli za sodnike in državne tožilce, zakona o organizaciji splošnih sodišč in nekaterih drugih zakonov (v nadaljnjem besedilu: zakon o nacionalni šoli za sodnike). Zakon je bil objavljen 13. junija 2017.

(21) Komisija je 16. maja 2017 o stanju pravne države na Poljskem obvestila Svet za splošne zadeve. Vsi so se na splošno strinjali, da je pravna država v skupnem interesu ter skupna odgovornost institucij EU in držav članic. Zelo velika večina držav članic je podprla vlogo Komisije in prizadevanja za rešitev tega vprašanja. Države članice so poljsko vlado pozvale, naj ponovno začne dialog s Komisijo za rešitev obstoječih vprašanj, in izrazile pričakovanje, da jih bodo v Svetu za splošne zadeve ustrezno sproti obveščali.

(22) Evropski svet je 23. junija 2017 na splošno potrdil priporočila za posamezne države, naslovljena na države članice v okviru evropskega semestra 2017. Priporočilo, naslovljeno na Poljsko, vsebuje uvodno izjavo, v kateri je poudarjeno, da sta „[p]ravna varnost ter zaupanje v kakovost in predvidljivost regulativnih, davčnih in drugih politik in institucij [...] pomembna dejavnika, ki bi lahko omogočila višjo stopnjo naložb. V zvezi s tem sta pomembna tudi pravna država in neodvisno sodstvo. Obravnavanje resnih pomislekov v zvezi s pravno državo bo pripomoglo k večji pravni varnosti.“Dne 11. julija 2017 je priporočila za posamezne države sprejel Svet za ekonomske in finančne zadeve[5].

(23) Po izteku mandata prejšnjega podpredsednika ustavnega sodišča je 5. julija 2017 predsednik republike imenoval novega podpredsednika ustavnega sodišča, in sicer

[5] Uvodna izjava 14 Priporočila Sveta z dne 11. julija 2017 v zvezi z nacionalnim programom reform Poljske za leto 2017 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Poljske za leto 2017.

Mariusza Muszyńskega, čeprav je ta eden od treh ustavnih sodnikov, ki so bili imenovani nezakonito.

(24) Dne 5. julija 2017 je skupina poslancev Sejma ustavno sodišče pozvala, naj ugotovi neustavnost določb, ki vrhovnemu sodišču omogočajo, da potrdi veljavnost imenovanja predsednika ustavnega sodišča s strani predsednika republike.

(25) Dne 12. julija 2017 je skupina poslancev Sejma predložila osnutek zakona o vrhovnem sodišču, ki je med drugim določal razrešitev in prisilno upokojitev vseh sodnikov vrhovnega sodišča, razen tistih, ki jih navede minister za pravosodje.

(26) Komisija je 13. julija 2017 pisala poljski vladi in izrazila pomisleke glede zadnjih zakonodajnih predlogov v zvezi s sodnim sistemom in vrhovnim sodiščem, pri čemer je poudarila, kako pomembno je, da se ti predlogi ne sprejmejo, da bi bil mogoč smiseln dialog, ter poljskega zunanjega ministra in poljskega ministra za pravosodje povabila na čimprejšnji sestanek v zvezi s tem. Poljska vlada je 14. julija 2017 pisala Komisiji, pri čemer je ponovila svoja prejšnja pojasnila glede razmer na ustavnem sodišču.

(27) Dne 15. julija 2017 je senat odobril zakon o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu in nekaterih drugih zakonov (v nadaljnjem besedilu: zakon o nacionalnem sodnem svetu) in zakon o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč (v nadaljnjem besedilu: zakon o organizaciji splošnih sodišč).

(28) Poljska vlada je 19. julija 2017 odgovorila na dopis Komisije z dne 13. julija 2017, pri čemer je omenila sedanje zakonodajne reforme poljskega sodstva in Komisijo pozvala, naj predstavi konkretne pomisleke glede novih zakonov, da bi lahko o njih nadalje razpravljali.

(29) Dne 22. julija 2017 je senat odobril zakon o vrhovnem sodišču.

(30) Dne 24. julija 2017 je predsednik republike izdal izjavo o svoji odločitvi, da zakon o vrhovnem sodišču in zakon o nacionalnem sodnem svetu vrne v obravnavo Sejmu.

(31) Predsednik republike je 25. julija 2017 podpisal zakon o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč –

SPREJELA NASLEDNJE PRIPOROČILO:

1. Republika Poljska bi morala ustrezno upoštevati analizo Komisije, predstavljeno v nadaljevanju, in sprejeti ukrepe iz oddelka 5 tega priporočila, da bi ugotovljene pomisleke obravnavala v določenem roku.

1. PODROČJE UPORABE PRIPOROČILA

2. To priporočilo dopolnjuje priporočilo z dne 27. julija 2016 in priporočilo z dne 21. decembra 2016. V njem je preučeno, kateri pomisleki iz navedenih priporočil so bili obravnavani, poleg tega pa so navedeni preostali pomisleki in novi pomisleki Komisije glede pravne države na Poljskem, ki so nastali od takrat. Na tej podlagi oblikuje priporočila poljskim organom o tem, kako te pomisleke obravnavati. Pomisleki se nanašajo na naslednja vprašanja:

   (1) pomanjkanje neodvisne in zakonite ustavne presoje;

   (2) sprejetje nove zakonodaje v zvezi s poljskim sodstvom v poljskem parlamentu, ki vzbuja resne pomisleke glede neodvisnosti sodstva in znatno povečuje sistemsko nevarnost za pravno državo na Poljskem:

(a) zakon o spremembi zakona o nacionalni šoli za sodnike in državne tožilce, zakona o organizaciji splošnih sodišč in nekaterih drugih zakonov (v nadaljnjem besedilu: zakon o nacionalni šoli za sodnike), ki je bil v poljskem uradnem listu objavljen 13. junija 2017 in je začel veljati 20. junija 2017;

(b) zakon o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu in nekaterih drugih zakonov (v nadaljnjem besedilu: zakon o nacionalnem sodnem svetu), ki ga je senat odobril 15. julija 2017 in je bil vrnjen v obravnavo Sejmu 24. julija 2017;

(c) zakon o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč (v nadaljnjem besedilu: zakon o organizaciji splošnih sodišč), ki ga je senat odobril 15. julija 2017 in ga je predsednik podpisal 25. julija 2017;

(d) zakon o vrhovnem sodišču, ki ga je senat odobril 22. julija 2017 in je bil vrnjen v obravnavo Sejmu 24. julija 2017.

2. POMANJKANJE NEODVISNE IN ZAKONITE USTAVNE PRESOJE

3. Komisija je v priporočilu z dne 21. decembra 2016 priporočila, naj poljski organi sprejmejo naslednje ukrepe, ki jih je zahtevala že v priporočilu z dne 27. julija 2016:

(a) v celoti izvršijo sodbi ustavnega sodišča z dne 3. in 9. decembra 2015, ki zahtevata, da trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenovala prejšnja sestava Sejma, nastopijo svojo funkcijo ustavnih sodnikov in da trije sodniki, ki jih je imenovala nova sestava Sejma brez ustrezne pravne podlage, svoje funkcije sodnika ne nastopijo, ne da bi bili zakonito imenovani, zato mora predsednik republike nujno sprejeti zaprisego treh sodnikov, ki jih je izvolila prejšnja sestava Sejma;

(b) objavijo in v celoti izvršijo sodbo ustavnega sodišča z dne 9. marca 2016 in sodbo z dne 11. avgusta 2016 v zvezi z zakonom z dne 22. julija 2016 o ustavnem sodišču ter vse druge sodbe, izrečene po tem datumu, in prihodnje sodbe;

(c) zagotovijo, da bodo vse reforme zakona o ustavnem sodišču spoštovale sodbe ustavnega sodišča, v celoti upoštevale mnenje Beneške komisije in zagotovile, da učinkovitost ustavnega sodišča kot varuha ustave ne bo ogrožena;

(d) se vzdržijo ukrepov in javnih izjav, ki bi lahko ogrozile legitimnost in učinkovitost ustavnega sodišča.

4. Komisija je poleg teh ukrepov priporočila, naj poljski organi:

(a) zagotovijo, da lahko ustavno sodišče urgentno učinkovito opravi presojo ustavnosti zakona o statusu sodnikov, zakona o organizaciji in postopkih ter izvedbenega zakona in da se zadevne sodbe nemudoma objavijo in v celoti izvršijo;

(b) zagotovijo, da ne pride do imenovanja novega predsednika ustavnega sodišča, dokler niso objavljene in v celoti izvršene sodbe ustavnega sodišča o ustavnosti novih zakonov in dokler trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenovala 7. sestava Sejma, ne nastopijo svojih funkcij ustavnih sodnikov;

(c) zagotovijo, da dokler novi predsednik ustavnega sodišča ni zakonito imenovan, tega nadomešča podpredsednik ustavnega sodišča in ne vršilec dolžnosti

predsednika oziroma oseba, imenovana za predsednika ustavnega sodišča dne 21. decembra 2016.

5. Komisija ugotavlja, da ni bil izveden nobeden od priporočenih ukrepov, ki jih je navedla Komisija:

(a) trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenoval prejšnji zakonodajalec, še vedno ne morejo nastopiti svoje funkcije ustavnih sodnikov. Nasprotno je vršilka dolžnosti predsednika ustavnega sodišča trem sodnikom, ki jih je 8. sestava Sejma imenovala brez veljavne pravne podlage, omogočila nastop funkcije;

(b) tri pomembne sodbe ustavnega sodišča z dne 9. marca 2016, 11. avgusta 2016 in 7. novembra 2016 še vedno niso bile objavljene in so bile odstranjene iz registra ustavnega sodišča, ki je dostopen z njegovega spletišča. Nasprotno pa so bile druge sodbe, ki še niso bile objavljene v času sprejetja priporočila z dne 21. decembra 2016, objavljene v uradnem listu 29. decembra 2016;

(c) zakon o statusu sodnikov, zakon o organizaciji in postopkih ter izvedbeni zakon še vedno niso bili predmet nujne učinkovite presoje ustavnosti na ustavnem sodišču, nova predsednica ustavnega sodišča pa je bila imenovana, preden bi do take presoje lahko prišlo;

(d) po izteku mandata prejšnjega predsednika ustavnega sodišča nov predsednik še vedno ni bil zakonito imenovan. Prejšnjega predsednika ni nadomestil podpredsednik ustavnega sodišča, temveč vršilka dolžnosti predsednika in pozneje oseba, imenovana za predsednico ustavnega sodišča dne 21. decembra 2016.

6. Kakor je Komisija pojasnila v priporočilu z dne 21. decembra 2016[6], po njenem mnenju postopek, s katerim je bila imenovana nova predsednica ustavnega sodišča, vključuje bistvene kršitve načela pravne države. Postopek je začela vršilka dolžnosti predsednika, katere imenovanje je vzbudilo resne pomisleke glede načel delitve oblasti in neodvisnosti sodstva, kot ju varuje poljska ustava. Poleg tega je bilo s postopkom trem „decembrskim sodnikom“, ki jih je nezakonito imenovala nova sestava Sejma, omogočeno, da sodelujejo v procesu, zato je bil celoten postopek izbora neustaven. Podobno je dejstvo, da zakonito izvoljeni „oktobrski sodniki“ niso mogli sodelovati v postopku, prav tako vplivalo na izid in s tem razvrednotilo postopek. Poleg tega sta zelo kratki rok sklica generalne skupščine in zavrnitev preložitve zasedanja vzbudila resne pomisleke. Izvolitev kandidatov s strani samo šestih sodnikov ni bila združljiva s sodbo ustavnega sodišča z dne 7. novembra 2016, v skladu s katero je treba člen 194(2) ustave razumeti tako, da določa, da predsednik republike imenuje predsednika ustavnega sodišča med kandidati, ki so prejeli večino glasov na generalni skupščini ustavnega sodišča.

7. Komisija ugotavlja tudi, da je po imenovanju predsednice ustavnega sodišča več dogodkov še bolj ogrozilo zakonitost ustavnega sodišča. Zlasti naslednji: podpredsednika ustavnega sodišča, katerega položaj je ustavno priznan, je novoimenovana predsednica ustavnega sodišča obvezala, naj izkoristi preostali dopust do izteka svojega mandata; zaradi tožbe, ki jo je vložil generalni državni tožilec, da bi izpodbijal veljavnost izvolitve treh ustavnih sodnikov leta 2010, so bili ti sodniki pozneje izključeni iz sodnih dejavnosti ustavnega sodišča; nova

[6] Glej oddelka 5.3 in 5.4 priporočila.

predsednica ustavnega sodišča je spremenila sestave, ki obravnavajo zadeve, in zadeve so bile predodeljene senatom, ki delno vključujejo nezakonito imenovane sodnike; zahteve, zlasti varuha človekovih pravic, naj se nezakonito imenovani sodniki odstranijo iz senatov, ki odločajo o zadevah, so bile zavrnjene; znatno število sodb so izdali sestavi, ki so vključevali nezakonito imenovane sodnike; nazadnje, po izteku mandata podpredsednika je bil za novega podpredsednika ustavnega sodišča imenovan nezakonito imenovani sodnik.

8. Ti dogodki so *de facto* privedli do popolnega preoblikovanja sestave ustavnega sodišča zunaj običajnega ustavnega postopka za imenovanje sodnikov.

9. Odgovor poljskih organov na dopolnitev priporočila Komisije, prejet 20. februarja 2017, ne zmanjšuje pomislekov Komisije in ne napoveduje nobenih konkretnih ukrepov za reševanje vprašanj, ki jih je navedla Komisija. V odgovoru trdijo, da so bile z novimi zakoni o ustavnem sodišču in imenovanjem nove predsednice ustavnega sodišča ustvarjene ustrezne razmere za njegovo delovanje po obdobju paralize zaradi političnih sporov politikov opozicije. Kar zadeva sestavo ustavnega sodišča, je v odgovoru, tako kot v prejšnjem odgovoru na priporočilo z dne 27. julija 2016, zanikan kakršen koli učinek na sodbi ustavnega sodišča z dne 3. in 9. decembra 2015. Kar zadeva postopek izbora predsednika ustavnega sodišča, je v odgovoru prezrta sodba z dne 7. novembra 2016, v skladu s katero ustava določa, da se predsednik ustavnega sodišča imenuje med kandidati, ki so prejeli večino glasov na generalni skupščini ustavnega sodišča. Kar zadeva vlogo podpredsednika ustavnega sodišča, v odgovoru ni upoštevano dejstvo, da je v ustavi izrecno priznan položaj podpredsednika, za katerega se uporablja enak postopek imenovanja kot za predsednika ustavnega sodišča. Kar zadeva imenovanje vršilca dolžnosti predsednika ustavnega sodišča, v odgovoru ni navedena nobena pravna podlaga iz ustave, temveč se šteje, da je bil to izredni prilagoditveni mehanizem, ki so ga narekovale izredne okoliščine.

10. Glede na zgoraj navedeno Komisija ugotavlja, da sta neodvisnost in zakonitost ustavnega sodišča resno ogroženi, zato ustavnosti poljskih zakonov ni več mogoče učinkovito zagotavljati[7]. Razmere so zlasti skrb vzbujajoče glede spoštovanja pravne države, saj je poljski parlament, kakor je bilo pojasnjeno v prejšnjih priporočilih sprejel več zelo občutljivih novih zakonodajnih aktov, kot so nov zakon o javni upravi[8], zakon o spremembi zakona o policiji in nekaterih drugih zakonov[9], zakon o javnem tožilstvu[10], zakon o varuhu človekovih pravic in spremembi nekaterih drugih zakonov[11], zakon o državnem svetu za medije[12] in zakon o boju proti terorizmu[13].

---

[7] V skladu s členom 188 ustave je ustavno sodišče pristojno za razsojanje o skladnosti zakonov in mednarodnih sporazumov z ustavo, o skladnosti zakonov z ratificiranimi mednarodnimi sporazumi, za ratifikacijo katerih je bilo potrebno predhodno soglasje, odobreno z zakonom, o skladnosti pravnih predpisov, ki jih izdajo osrednji državni organi, z ustavo, ratificiranimi mednarodnimi sporazumi in zakoni, o skladnosti ciljev ali dejavnosti političnih strank z ustavo in o pritožbah v zvezi s kršitvami ustave. V skladu s členom 189 ustave ustavno sodišče tudi rešuje spore o pooblastilih med osrednjimi ustavnimi državnimi organi.

[8] Zakon o spremembi zakona o javni upravi in nekaterih drugih zakonov z dne 30. decembra 2015, objavljen v Uradnem listu 8. januarja 2016, točka 34.

[9] Zakon o spremembi zakona o policiji in nekaterih drugih zakonov z dne 15. januarja 2016, objavljen v Uradnem listu 4. februarja 2016, točka 147.

[10] Zakon o javnem tožilstvu z dne 28. januarja 2016, objavljen v Uradnem listu 15. februarja 2016, točka 177; zakon o izvajanju zakona o javnem tožilstvu z dne 28. januarja 2016, objavljen v Uradnem listu 15. februarja 2016, točka 178.

[11] Zakon o varuhu človekovih pravic in spremembi nekaterih drugih zakonov z dne 18. marca 2016. Predsednik republike ga je podpisal 4. maja 2016.

11. Poleg tega je škodljiv učinek pomanjkanja neodvisne in zakonite ustavne presoje na Poljskem na pravno državo zdaj še veliko večji, ker neodvisno ustavno sodišče ne more več preveriti in zagotavljati ustavnosti novih zakonov v zvezi s poljskim sodnim sistemom, navedenih v točki 2(2) zgoraj in podrobneje analiziranih v oddelku 3 v nadaljevanju.

3. NEVARNOSTI ZA NEODVISNOST SODSTVA

12. Zakon o nacionalni šoli za sodnike, zakon o nacionalnem sodnem svetu, zakon o organizaciji splošnih sodišč in zakon o vrhovnem sodišču vsebujejo številne določbe, ki vzbujajo resne pomisleke v zvezi z načeloma neodvisnosti sodstva in delitve oblasti.

13. Komisija opozarja, da so bili v številnih izjavah in mnenjih, tudi s strani vrhovnega sodišča, varuha človekovih pravic in nacionalnega sodnega sveta, izraženi pomisleki glede združljivosti novih zakonov z ustavo.

3.1 Pravosodni svetovalci

14. V skladu s členoma 2(1) in 2(36) zakona o spremembi zakona o nacionalni šoli za sodnike in državne tožilce, zakonom o organizaciji splošnih sodišč in nekaterimi drugimi zakoni so pravosodnim svetovalcem zaupane naloge sodnikov na okrožnih sodiščih za štiriletno obdobje. Zlasti bo pravosodnim svetovalcem dovoljeno, da na okrožnih sodiščih delujejo kot sodniki posamezniki.

15. Vendar v skladu s poljskim pravnim sistemov pravosodni svetovalci nimajo enakega statusa kot sodniki[14]. Pravosodni svetovalci so imenovani za omejeno štiriletno obdobje, po 36 mesecih pa se lahko začnejo prijavljati v nove postopke, da bi postali sodniki. Za pravosodne svetovalce ne veljajo ista zagotovila za varstvo neodvisnosti sodstva kot za sodnike–, na primer glede imenovanja, za katerega se ne uporablja enak postopek kot za sodnike. V nasprotju s položajem sodnikov položaj pravosodnih svetovalcev, ki opravljajo sodniške funkcije, ni predviden v ustavi. To pomeni, da je mogoče njihov status in zagotovila za njihovo neodvisnost spremeniti s splošnim zakonom in da ni potrebna sprememba ustave[15].

16. Med zakonodajnim postopkom o zakonu o nacionalni šoli za sodnike sta vrhovno sodišče in nacionalni sodni svet izrazila pomisleke glede tega, ali so zagotovila neodvisnosti pravosodnih svetovalcev skladna z ustavo in zadostna za izpolnitev zahtev poštenega sojenja iz člena 6(1) EKČP[16]. Evropsko sodišče za človekove

---

[12] Zakon o državnem svetu za medije z dne 22. junija 2016. Predsednik republike ga je podpisal 27. junija 2016.

[13] Zakon o boju proti terorizmu z dne 10. junija 2016. Predsednik republike ga je podpisal 22. junija 2016.

[14] Pravosodne svetovalce, čeprav so jim zaupane dolžnosti sodnika, neposredno imenuje minister za pravosodje, ob čim manjši udeležbi nacionalnega sodnega sveta, saj ima ta na voljo samo 30 dni, da vloži ugovor.

[15] Neodvisnost sodnika bi morala biti določena v ustavi, na zakonodajni ravni pa bi morala biti zagotovljena konkretnejša pravila (Priporočilo CM/Rec(2010)12 Odbora ministrov Sveta Evrope o neodvisnosti, učinkovitosti in odgovornosti sodnikov, sprejeto 17. novembra 2010 (v nadaljnjem besedilu: priporočilo Sveta Evrope iz leta 2010), točka 7). Opozoriti je treba tudi, da sta vrhovno sodišče in nacionalni sodni svet v svojih mnenjih podvomila o ustavnosti teh zakonov.

[16] Mnenje vrhovnega sodišča z dne 3. februarja 2017; mnenje nacionalnega sodnega sveta z dne 10. februarja 2017.

pravice je odločilo, da prejšnja ureditev v zvezi s pravosodnimi svetovalci na Poljskem ni izpolnjevala teh meril[17].

17. Zaradi svojega kratkega mandata so pravosodni svetovalci zelo občutljivi na zunanji vpliv, zlasti vpliv ministra za pravosodje. Minister za pravosodje znatno vpliva na poklicno pot pravosodnega svetovalca, saj je udeležen tudi v poznejšem postopku izbora in imenovanja sodnikov. Pravosodni svetovalci, ki želijo postati sodniki, morajo opraviti povsem nov postopek izbora in imenovanja. Pravosodni svetovalci morajo najprej predložiti vlogo za imenovanje za sodnika pri nacionalnem sodnem svetu, ki celovito oceni kandidata in se odloči, ali ga bo predlagal za mesto sodnika predsedniku republike. Kandidata na mesto sodnika imenuje predsednik republike. Legitimna želja pravosodnih svetovalcev, da postanejo sodniki, ob pomanjkanju zadostnih zagotovil za zaščito njihove osebne neodvisnosti v tem obdobju, pravosodne svetovalce izpostavlja pritisku ministra za pravosodje in lahko vpliva na njihovo osebno neodvisnost pri razsojanju primerov.

3.2 Predsedniki sodišč

18. V poljskem pravnem sistemu imajo predsedniki sodišč dvojno vlogo: nimajo odgovornosti samo kot vodje sodišč, ampak opravljajo tudi sodne funkcije. Novi zakon o organizaciji splošnih sodišč vzbuja pomisleke glede osebne neodvisnosti predsednika sodišča pri opravljanju sodne funkcije in tudi v zvezi z njegovim vplivom na druge sodnike.

19. Členi 1(6), 17(1) in 18(1) novega zakona o organizaciji splošnih sodišč določajo pravila o razrešitvi in imenovanju predsednikov sodišč. V šestmesečnem obdobju bi imel minister za pravosodje pooblastila, da imenuje in razreši predsednike sodišč, ne da bi bil zavezan določenim merilom, ne da bi bil obvezan navesti razloge, sodstvo (vključno z nacionalnim sodnim svetom in svetom sodnikov zadevnega sodišča) pa ne bi imelo možnosti, da zaustavi te odločitve. Poleg tega ni predvidena sodna presoja odločbe ministra za pravosodje o razrešitvi. Po šestmesečnem obdobju bi lahko minister za pravosodje predsednike sodišč imenoval po lastni presoji; samo v primeru razrešitve predsednika sodišča bi lahko nacionalni sodni svet s kvalificirano dvotretjinsko večino vseh članov sveta blokiral odločitev ministra za pravosodje[18].

20. Pooblastila ministra za pravosodje, da samovoljno razreši predsednike sodišč, bi ministru za pravosodje omogočila, da ohrani vpliv na predsednike sodišč, kar lahko vpliva na njihovo osebno neodvisnost pri razsojanju o zadevah. Predsednik sodišča, ki je na primer pozvan, naj izda sodbo v občutljivi zadevi zoper državo, lahko občuti pritisk ministra za pravosodje, naj sledi stališču države, da ne bi bil razrešen kot predsednik sodišča.

21. Tudi sodniki, ki niso predsedniki sodišč, vendar želijo to postati, se lahko nagibajo k temu, da ne delujejo v nasprotju s stališčem ministra za pravosodje, da s tem ne bi zmanjšali svojih možnosti imenovanja za predsednika sodišča. Njihova osebna neodvisnost bi bila zato pri razsojanju o zadevah prav tako zmanjšana.

22. Opozoriti je treba tudi, da imajo predsedniki sodišč kot vodje sodišč pomembna pooblastila v razmerju do drugih sodnikov in lahko torej posegajo tudi v osebno neodvisnost teh sodnikov. Predsedniki sodišč imajo na primer pooblastilo, da

---

[17] ESČP, zadeva Henryk Urban in Ryszard Urban proti Poljski, 23614/08, 28. februar 2011; ESČP, zadeva Mirosław Garlicki proti Poljski, 36921/07, 14. september 2011; ESČP, zadeva Pohoska proti Poljski, 33530/06 10. april 2012.

[18] Člen 1(7) zakona o organizaciji splošnih sodišč.

zamenjajo sodnike na položaju vodij sektorjev ali vodij oddelkov sodišč, pooblastilo, da tem vodjem sektorjev in oddelkov izdajajo pisna obvestila o denarnih kaznih v primeru pomanjkljivosti, in pooblastilo, da sodnike brez njihovega soglasja premeščajo znotraj sodnega okrožja.

23. Te določbe vzbujajo pomisleke glede ustavnosti, kot so v svojih mnenjih opozorili zlasti vrhovno sodišče, nacionalni sodni svet in varuh človekovih pravic. Če se omogoči taka možnost razreševanja predsednikov sodišč s strani ministra za pravosodje, se predvsem prezreta načeli neodvisnosti sodstva in delitve oblasti.

3.3 Imenovanje in poklicna pot sodnikov

24. V skladu s poljsko ustavo neodvisnost sodnikov varuje nacionalni sodni svet[19]. Vloga nacionalnega sodnega sveta neposredno vpliva na neodvisnost sodnikov, zlasti v zvezi z njihovim napredovanjem, premestitvijo, disciplinskimi postopki, razrešitvijo in predčasno upokojitvijo. Za napredovanje sodnika (npr. z okrožnega sodišča na regionalno sodišče) mora na primer predsednik republike sodnika ponovno imenovati, zato je treba ponovno slediti postopku sodne ocene in imenovanja, v katerem je udeležen nacionalni sodni svet.

25. Zato je v državah članicah, kjer je ustanovljen sodni svet, neodvisnost le-tega zlasti pomembna, da se prepreči neustrezen vpliv vlade ali parlamenta na neodvisnost sodnikov. V okviru disciplinskih postopkov proti sodnikom, ki jih vodi svet, se je na primer Evropsko sodišče za človekove pravice spraševalo o stopnji vpliva zakonodajnih ali izvršnih organov glede na to, da je bil svet sestavljen z večino članov, ki so jih ti organi neposredno imenovali[20]. Iz istega razloga dobro uveljavljeni evropski standardi, zlasti priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope iz leta 2010, določajo, da „ bi morala biti vsaj polovica članov [sodnih svetov] sodnikov, ki jih v svojih vrstah izvolijo sodniki s sodišč vseh stopenj ob upoštevanju pluralizma v sodstvu“[21]. Države članice so tiste, ki organizirajo svoje sodne sisteme, vključno s tem, ali ustanovijo sodni svet ali ne. Kadar pa je tak svet ustanovljen, kot to velja na Poljskem, mora biti njegova neodvisnost zagotovljena v skladu z evropskimi standardi.

26. Doslej je bil poljski sistem povsem v skladu s temi standardi, saj so nacionalni sodni svet sestavljali večinoma sodniki, ki so jih izbrali sodniki. Člena 1(1) in 7 zakona o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu bi to ureditev korenito spremenila z določbo, da Sejm imenuje in lahko tudi ponovno imenuje 15 sodnikov članov nacionalnega sodnega sveta[22], in vzpostavitvijo nove strukture znotraj sveta. Nova pravila o imenovanju sodnikov članov nacionalnega sodnega sveta znatno povečujejo vpliv parlamenta na svet in zmanjšujejo njegovo neodvisnost v nasprotju z

---

[19] Člen 186(1) poljske ustave: „Nacionalni sodni svet varuje neodvisnost sodišč in sodnikov“.

[20] ESČP, zadeva Ramos Nunes de Carvalho E Sá proti Portugalski, 55391/13, 57728/13 in 74041/13, 21. junij 2016, točka 77.

[21] Točka 27; glej tudi Akcijski načrt Sveta Evrope za krepitev neodvisnosti in nepristranskosti sodstva, sprejet 13. aprila 2016 (CM(2016) 36 final), točka C(ii). Mnenje CCJE št. 10 o sodnem svetu v službi družbe, točka 27; različna mnenja Beneške komisije in standardi ENCJ v poročilu „Sodni sveti“ za obdobje 2010–2011, točka 2.3.

[22] Ustava določa, da nacionalni sodni svet sestavljajo člani po uradni dolžnosti (prvi predsednik vrhovnega sodišča, minister za pravosodje, predsednik vrhovnega upravnega sodišča in oseba, ki jo imenuje predsednik) in izvoljeni člani. Izvoljeni člani vključujejo štiri poslance, „ki jih izbere Sejm“, dva senatorja, „ki jih izbere senat“, in 15 sodnikov („ki se izberejo med“ tistimi na splošnih, upravnih in vojaških sodiščih ter vrhovnem sodišču).

evropskimi standardi. Dejstvo, da bo Sejm sodnike člane imenoval s tripetinsko večino, ne zmanjšuje tega pomisleka.

27. Dejstvo, da bi se v skladu s členom 5(1) zakona o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu mandati vseh sedanjih sodnikov članov nacionalnega sodnega sveta predčasno prenehali, še bolj povečuje pomisleke glede na to, da bi parlament takoj odločilno vplival na sestavo sveta v škodo vpliva samih sodnikov.

28. Politizacija nacionalnega sodnega sveta je še večja zaradi nove notranje strukture. V skladu s členom 1(7) zakona o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu bi svet sestavljali dve skupščini: prva z večino poslancev, druga s sodniki, ki jih imenuje parlament. Formalno bi imeli sodniki še vedno večino v sestavi sveta, v resnici pa bi lahko nova „politična“ skupščina otežila postopek odločanja nacionalnega sodnega sveta. Če se skupščini ne bi strinjali glede ocene kandidata, bi lahko tista skupščina, ki bi imela pozitivno mnenje, zahtevala ponovno oceno s strani sveta v polni sestavi z dvotretjinsko večino vseh članov sveta. Tak prag bi bilo zelo težko doseči, tudi glede na povečan vpliv zakonodajne oblasti na sestavo sveta. Ta nova ureditev bi neposredno vplivala na imenovanje in poklicno pot sodnikov na Poljskem, saj sodniki člani sveta, ki so v drugi skupščini, v določenih okoliščinah ne bi imeli več zadnje besede v zadevah v zvezi z ocenjevanjem kandidatov za mesta sodnikov[23].

29. Ta položaj vzbuja pomisleke z vidika neodvisnosti sodstva. Na primer, sodnik na okrožnem sodišču, ki mora izreči sodbo v politično občutljivi zadevi, hkrati pa je vložil prošnjo za napredovanje na mesto sodnika na regionalnem sodišču, se lahko nagiba k temu, da sledi stališču politične večine, da ne bi ogrozil svojih možnosti napredovanja. Tudi če se to tveganje ne uresniči, nova ureditev ne daje zadostnih zagotovil za zavarovanje vtisa neodvisnosti, ki je bistven za vzdrževanje zaupanja, ki ga morajo v demokratični družbi vzbujati sodišča[24].

30. Komisija opozarja, da sta vrhovno sodišče in nacionalni sodni svet v svojih mnenjih o predlogu zakona izrazila več pomislekov glede ustavnosti nove ureditve. Zlasti je bilo navedeno, da bi bil nacionalni sodni svet z novimi pravili odvisen od političnih odločitev parlamentarne večine. V mnenjih je bilo tudi poudarjeno, da je nacionalni sodni svet enotno telo, ki ga ni mogoče razdeliti na dva organa, ki ju ustava ne pozna, predlagani zakon pa bi spremenil ustavni red, tako da bi Sejmu zagotovil prevladujoč položaj nad sodstvom. Poleg tega bi bilo s predčasnim prenehanjem mandata sodnikov članov sveta in delovanja ustavnega organa kršeno načelo demokratične pravne države in načelo zakonitosti. Kot je pojasnjeno zgoraj, Komisija ponovno opozarja, da učinkovita ustavna presoja teh določb trenutno ni mogoča.

3. 4 Upokojitvena starost in pooblastilo za podaljšanje mandata sodnikov

31. Člena 1(26)(b) in (c) ter 13(1) zakona o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč določata, da se upokojitvena starost za splošne sodnike zniža s 67 na 60 let za sodnice in s 67 na 65 let za sodnike, minister za pravosodje pa bo dobil pooblastilo za odločanje o podaljšanju sodniških mandatov (do 70. leta starosti) na podlagi ohlapnih meril. Do te odločitve zadevni sodniki ostanejo na položaju.

---

[23] To je v nasprotju s standardi Sveta Evrope: Priporočilo Sveta Evrope iz leta 2010 (točka 26); Akcijski načrt Sveta Evrope za krepitev neodvisnosti in nepristranskosti sodstva, sprejet 13. aprila 2016 (CM(2016) 36 final), točka C.

[24] ESČP, zadevi Morice proti Franciji, 29369/10, 23. april 2015, točka 78; Ciper proti Turčiji, 25781/94, 10. maj 2001, točka 233.

32. Nova upokojitvena ureditev bi škodljivo vplivala na neodvisnost sodnikov[25]. Nova pravila ustvarjajo dodatno orodje, s katerim lahko minister za pravosodje vpliva na posamezne sodnike. Zlasti lahko ohlapna merila za podaljšanje mandatov omogočijo neustrezno diskrecijsko pravico in ogrozijo načelo nezamenljivosti sodnikov[26]. Zakon znižuje upokojitveno starost, hkrati pa sodnikom omogoča, da jim minister za pravosodje mandat podaljša za največ deset let za sodnice in pet let za sodnike. Poleg tega ni določen časovni okvir, v katerem mora minister za pravosodje odločiti o podaljšanju mandata, kar ministru za pravosodje omogoča, da ohrani vpliv na zadevne sodnike v preostanku njihovega sodniškega mandata. Tudi pred doseženo upokojitveno starostjo bi lahko že samo predvidevanje, da bodo morali ministra za pravosodje zaprositi za tako podaljšanje, ustvarilo pritisk na zadevne sodnike.

33. Nova pravila z znižanjem upokojitvene starosti sodnikov in hkratnim pogojevanjem podaljšanja sodniškega mandata z odločitvijo ministra za pravosodje ogrožajo načelo nezamenljivosti sodnikov, ki je ključni element neodvisnosti sodnikov v skladu s sodno prakso Sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice. Sodišče je med zahtevami za neodvisno sodišče navedlo, da morajo biti sodniki osebno in operativno neodvisni pri opravljanju svojih dolžnosti ter da morajo biti zaščiteni pred razrešitvijo z učinkovitimi varovali proti neustreznim posegom ali pritiskom izvršilne oblasti[27]. Zadevne določbe prav tako niso v skladu z evropskimi standardi, v skladu s katerimi morajo sodniki imeti zagotovljeno pravico do službenega položaja do obvezne upokojitvene starosti, če taka upokojitvena starost obstaja.

34. Komisija ugotavlja, da nova pravila vzbujajo pomisleke tudi glede ustavnosti. Po mnenju vrhovnega sodišča[28] je s tem, ko je ministru za pravosodje omogočeno, da odloča o podaljšanju mandata sodnika, in ob hkratnem znižanju upokojitvene starosti sodnikov kršeno načelo nezamenljivosti sodnikov (člen 180(1) ustave). Kot je pojasnjeno zgoraj, Komisija ponovno opozarja, da učinkovita ustavna presoja teh določb trenutno ni mogoča.

3.5 Vrhovno sodišče

3.5.1 Razrešitev, prisilna upokojitev in ponovno imenovanje vrhovnih sodnikov

35. V skladu s členom 87 novega zakona o vrhovnem sodišču bi bili na dan po začetku veljavnosti zakona vsi sodniki na vrhovnem sodišču razrešeni in upokojeni[29].

36. V skladu s členom 88 istega zakona bi samo sodniki, ki jih navede minister za pravosodje, na začetku ostali dejavni za začasno obdobje, dokler predsednik republike ne oblikuje končnega izbora sodnikov, ki bodo lahko ostali na položaju po posebnem postopku preverjanja. Ta postopek bi pomenil, da predsednik republike

---

[25] Priporočilo Sveta Evrope iz leta 2010, točka 49.

[26] V skladu z zakonom minister za pravosodje odloči, ali bo mandat sodnika podaljšan ali ne, „pri čemer upošteva racionalno uporabo skupnega osebja sodišč in potrebe, ki izhajajo iz delovne obremenitve posameznih sodišč“ (glej člen 1(26)(b) zakona).

[27] Zadeva C-53/03, Syfait in drugi, 31. maj 2005, točka 31; zadeva C-103/97, Köllensperger in Atzwanger, 4. februar 1999, točka 20.

[28] Mnenje vrhovnega sodišča z dne 28. aprila 2017.

[29] V skladu s členom 89(1) imajo razrešeni in upokojeni sodniki pravico do prejemka v višini plačila, ki ga je sodnik prejel na zadnjem položaju na vrhovnem sodišču, dokler ne dosežejo starosti 65 let. Člen 89(2) zakona o vrhovnem sodišču določa, da sodniki, razrešeni s položaja na vrhovnem sodišču, ohranijo pravico, da v 14 dneh po upokojitvi pri ministru za pravosodje vložijo prošnjo za premestitev na sodniško mesto na splošnem, vojaškem ali upravnem sodišču. Minister za pravosodje ima pravico, da tako prošnjo zavrne.

sodnike, ki bodo ostali na položaju, izbere med tistimi vrhovnimi sodniki, ki jih bo predhodno izbral minister za pravosodje in ocenil nacionalni sodni svet. Zakon vsebuje ohlapna in nejasna merila, v skladu s katerimi naj bi bili izbrani sodniki, ki bodo ostali na položaju. Kakršni koli sklepi nacionalnega sodnega sveta glede tega za predsednika republike ne bi bili zavezujoči[30]. Če je sodnik na položaju prvega predsednika vrhovnega sodišča razrešen ali upokojen, predsednik republike v skladu s členom 91 zakona o vrhovnem sodišču izbere začasnega prvega predsednika vrhovnega sodišča.

37. Z razrešitvijo in prisilno upokojitvijo vseh vrhovnih sodnikov, ob upoštevanju pravil, ki omogočajo njihovo morebitno ponovno imenovanje, bi bila kršena sodna neodvisnost vrhovnih sodnikov. Sodniki bi morali biti zaščiteni pred razrešitvijo z učinkovitimi varovali proti neustreznim posegom ali pritiskom drugih vej oblasti[31]. V skladu s sodno prakso Sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice ter evropskimi standardi so za neodvisnost sodstva potrebna zagotovila, ki zadostujejo za zaščito osebe, katere naloga je razsoditi v sporu[32]. Nezamenljivost sodnikov s strani izvršilne oblasti v času njihovega mandata je posledica njihove neodvisnosti in je zato vključena v zagotovila iz člena 6(1) EKČP[33]. Zato se lahko sodniki razrešijo samo individualno, če je to upravičeno na podlagi disciplinskega postopka v zvezi z njihovo individualno dejavnostjo in so zagotovljena vsa zagotovila za obrambo v demokratični družbi. Sodnikov ni mogoče razrešiti kot skupine; sodnikov ni mogoče razrešiti iz splošnih razlogov, ki niso povezani z ravnanjem posameznika.

38. Ta zagotovila in varovala v obravnavanem primeru manjkajo in zadevne določbe bi pomenile grobo kršitev neodvisnosti vrhovnih sodnikov in načela delitve oblasti[34] ter s tem pravne države.

3.5.2 Disciplinski postopki

39. Zakon o vrhovnem sodišču bi določal nov disciplinski senat in nova pravila za disciplinske postopke zoper vrhovne sodnike[35].

---

30 Nato v skladu s členom 95 zakona o vrhovnem sodišču minister za pravosodje objavi prosta mesta v posameznih senatih vrhovnega sodišča, nato pa nacionalnemu sodnemu svetu predlaga po enega kandidata po lastni izbiri za vsako objavljeno prosto mesto. Nacionalni sodni svet oceni vsakega kandidata in predsedniku republike predlaga imenovanje na mesto vrhovnega sodnika. V nekaterih primerih bo lahko nacionalni sodni svet tak predlog predložil samo prek ene od svojih skupščin in s tem potencialno izključil skupščino, ki jo sestavljajo sodniki člani. Minister za pravosodje lahko dodatno objavi preostala prosta mesta. Nato lahko kandidati vložijo kandidature po rednem postopku, v katerem jih nacionalni sodni svet oceni in predsedniku republike predlaga njihovo imenovanje na mesta vrhovnih sodnikov.

31 Zadeva C-53/03, Syfait in drugi, 31. maj 2005, točka 31; zadeva C-103/97, Köllensperger in Atzwanger, 4. februar 1999, točka 20.

32 Zadeva C-222/13, TDC, 9. oktober 2014, točke od 29 do 32; zadeva C-506/04, Wilson, 19. september 2006, točka 53; zadeva C-103/97, Köllensperger in Atzwanger, 4. februar 1999, točke od 20 do 23; zadeva C-54/96, Dorsch Consult, 12. september 1997, točka 36; zadeva C-17/00, De Coster, 29. november 2001, točke od 18 do 21; ESČP, zadeva Baka proti Madžarski, 20261/12, 23. junij 2016, točka 121.

33 ESČP, zadeva Campbell in Fell proti Združenemu kraljestvu, A80 (1984), 28. junij 1984, točka 80.

34 Zakon je v nasprotju s standardi Sveta Evrope. Nova pravila so zlasti v nasprotju z načelom nezamenljivosti sodnikov kot ključnim elementom neodvisnosti sodnikov iz priporočila Sveta Evrope iz leta 2010. Skladno s tem bi morali imeti vrhovni sodniki zajamčeno pravico do službenega položaja, njihov mandat pa ne bi smel predčasno prenehati. Poleg tega bi morale v skladu s priporočilom Sveta Evrope iz leta 2010 odločitve o izbiri in poklicni poti sodnikov temeljiti na objektivnih merilih, ki jih predhodno določi zakonodaja ali pristojni organi, kadar pa odločitve o izbiri in poklicni poti sodnikov sprejme vlada ali zakonodajna oblast, bi bilo treba za pripravo priporočil ali izražanje mnenj, ki jih v praksi upošteva ustrezen organ za imenovanje, pooblastiti neodvisen in pristojen organ, ki ga v znatnem delu sestavljajo člani iz sodstva. Zakon krši te standarde.

35 Disciplinski postopki zoper vrhovne sodnike se nanašajo na odgovornost za kršitve pravil poklicnega ravnanja in za ogrožanje dostojanstva njihove funkcije. Člen 5 zakona o vrhovnem sodišču določa, da disciplinski senat obravnava tudi

40. Ta nova pravila o disciplinskem postopku bi škodljivo vplivala na neodvisnost sodstva. Zlasti bi vpletenost ministra za pravosodje v disciplinske postopke zoper vrhovne sodnike ogrozila njihovo neodvisnost: s tem, ko bi imel minister za pravosodje pooblastilo za sprožitev disciplinskih postopkov zoper vrhovne sodnike in bi lahko vplival tudi na vodenje preiskav, bi dobil dodatno orodje, s katerim bi lahko znatno pritiskal na sodnike.

41. Predvsem bi lahko minister za pravosodje v skladu s členom 56(5) zakona o vrhovnem sodišču ugovarjal odločitvi vodje disciplinskega postopka na vrhovnem sodišču, ki vodi preiskavo, da konča preiskavo zaradi neutemeljenosti; v takem primeru bi moral vodja disciplinskega postopka nadaljevati disciplinski postopek in slediti navodilom ministra za pravosodje. Poleg tega bi lahko minister za pravosodje za vsak primer posebej sam imenoval vodjo disciplinskega postopka[36]. Z imenovanjem vodje disciplinskega postopka s strani ministra za pravosodje bi bil iz dane zadeve izključen kateri koli drug vodja disciplinskega postopka. Kadar koli minister za pravosodje imenuje vodjo disciplinskega postopka, je treba opraviti predhodno preiskavo. V skladu s členom 57(2) bi bil vodja disciplinskega postopka, ki ga imenuje minister, obvezan slediti navodilom ministra za pravosodje v nekaterih primerih.

42. Že sama grožnja, da bi bili disciplinski postopki sproženi v skladu z navodili ministra za pravosodje, bi neposredno vplivala na neodvisnost vrhovnih sodnikov. Sodišče je razsodilo, da mora sodišče, če želi biti neodvisno, svoje funkcije opravljati povsem avtonomno, ne da bi bilo podrejeno kateremu koli drugemu organu, in biti tako zaščiteno pred zunanjimi posegi ali pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisno presojo sodnikov v postopkih, v katerih odločajo[37]. V obravnavanem primeru ti pogoji niso izpolnjeni. Zato lahko vrhovni sodniki pri razsojanju o zadevah občutijo pritisk, naj sledijo stališču izvršilne oblasti.

3.5.3 Zakonodajni postopek

43. Komisija opozarja, da bi zakon o vrhovnem sodišču, ki je nov samostojen zakon z več kot 110 členi in ki spreminja šest obstoječih zakonov, resno vplival na neodvisnost vrhovnega sodišča ter splošneje na delitev oblasti in pravno državo na Poljskem. Obžaluje, da ta pomemben zakon ni bil predmet ustrezne priprave in posvetovanj, ki bi si jih zaslužil. Nasprotno, osnutek je bil predložen 12. julija, sprejet pa 22. julija 2017. Komisija meni, da tak hiter zakonodajni postopek v obeh domih sam po sebi ogroža zaupanje v sodstvo na Poljskem in ni v skladu z duhom lojalnega sodelovanja med državnimi institucijami, ki bi moralo biti značilno za demokratično pravno državo.

---

disciplinske postopke zoper vrhovne sodnike, nekatere disciplinske postopke zoper uslužbence v pravni stroki in pritožbe zoper disciplinske sklepe. Zakon določa novo sestavo disciplinskih sodišč vrhovnega sodišča: načeloma bo prvostopenjsko disciplinsko sodišče sestavljal en sodnik iz disciplinskega senata, drugostopenjsko disciplinsko sodišče pa trije sodniki. Začetek disciplinskega postopka lahko predlaga vodja disciplinskega postopka (člen 56(1): vodja disciplinskega postopka, ki ga imenuje vrhovno sodišče za triletno obdobje, in člen 54(4): vodja disciplinskega postopka, ki ga imenuje minister za vsak primer posebej).

[36] Člen 54(1) zakona o vrhovnem sodišču. Minister za pravosodje vodje disciplinskih postopkov imenuje med tožilci, ki jih predlaga državni tožilec.

[37] Zadeva C-503/15, Margarit Panicello, 16. februar 2017, točki 37 in 38; zadeva C-203/14, Consorci Sanitari del Maresme, 6. oktober 2015, točka 19; zadeva C-222/13, TDC, 9. oktober 2014, točka 30; združeni zadevi C-58/13 in C-59/13, Torresi, 17. julij 2014, točka 22; zadeva C-506/04, Wilson, 19. september 2006, točka 51.

3.6 Druge določbe

44. Štirje zakoni vsebujejo več drugih občutljivih določb, kar zadeva pravno državo in delitev oblasti, zlasti glede predčasnega prenehanja mandatov vodij disciplinskih postopkov na sodiščih[38], pooblastil ministra za pravosodje, da ocenjuje uspešnost sodišč[39], premeščanja sodnikov[40], strukture nacionalne šole za sodnike[41], prijave premoženja sodnikov[42] ter osebja nacionalnega sodnega sveta in vrhovnega sodišča[43]. Ta vprašanja so bila v več analizah, zlasti s strani vrhovnega sodišča in nacionalnega sodnega sveta, opredeljena kot vprašanja, ki vzbujajo pomisleke, vključno z vprašanji skladnosti z ustavo[44]. Vendar kot je pojasnjeno zgoraj, neodvisna in zakonita ustavna presoja trenutno ni mogoča.

4. UGOTOVITEV SISTEMSKE NEVARNOSTI ZA NAČELO PRAVNE DRŽAVE

45. Iz zgoraj navedenih razlogov Komisija meni, da se je sistemska nevarnost za načelo pravne države na Poljskem, predstavljena v priporočilih Komisije z dne 27. julija 2016 in 21. decembra 2016, resno povečala. Zlasti:

(1) Nezakonito imenovanje predsednice ustavnega sodišča, omogočanje, da trije sodniki, ki jih je 8. sestava Sejma imenovala brez veljavne pravne podlage, nastopijo funkcijo, dejstvo, da je bil eden od teh treh sodnikov imenovan za podpredsednika ustavnega sodišča, dejstvo, da trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenovala prejšnja sestava zakonodajalca, niso mogli nastopiti funkcije ustavnega sodnika, in poznejši dogodki znotraj ustavnega sodišča, opisani zgoraj, so *de facto* privedli do popolnega preoblikovanja sestave ustavnega sodišča zunaj običajnega ustavnega postopka za imenovanje sodnikov. Iz tega razloga Komisija ugotavlja, da sta neodvisnost in zakonitost ustavnega sodišča resno ogroženi, zato ustavnosti poljskih zakonov ni več mogoče učinkovito zagotavljati. Ni več mogoče šteti, da sodbe, ki jih ustavno sodišče izda v teh okoliščinah, zagotavljajo učinkovito ustavno presojo.

(2) Zakon o nacionalni šoli za sodnike, ki že velja, ter zakon o nacionalnem sodnem svetu, zakon o organizaciji splošnih sodišč in zakon o vrhovnem sodišču, če bi začeli veljati, strukturno ogrožajo neodvisnost sodstva na Poljskem ter bi takoj in konkretno vplivali na neodvisno delovanje sodstva kot celote. Ker je neodvisnost sodstva ključna sestavina pravne države, ti novi zakoni znatno povečujejo sistemsko nevarnost za pravno državo, kakor je opredeljena v prejšnjih priporočilih.

(3) Zlasti razrešitev vrhovnih sodnikov, njihovo morebitno ponovno imenovanje in drugi ukrepi iz zakona o vrhovnem sodišču bi zelo resno povečali sistemsko nevarnost za pravno državo.

---

38 Člen 6 zakona o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu; člen 100(1) in (2) zakona o vrhovnem sodišču.

39 Člen 1(16) zakona o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč.

40 Člen 1(5)(b) zakona o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč.

41 Člen 1 zakona o spremembi zakona o nacionalni šoli za sodnike.

42 Člen 1(33) zakona o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč in člen 38 zakona o vrhovnem sodišču.

43 Člen 10 zakona o spremembi zakona o nacionalnem sodnem svetu; člena 93 in 99 zakona o vrhovnem sodišču z dne 20. julija.

44 Tudi nove določbe o vodjih sodišč so bile opredeljene kot določbe, ki vzbujajo pomisleke (člen 1 zakona z dne 23. marca 2017 o spremembi zakona o organizaciji splošnih sodišč).

(4) Novi zakoni vzbujajo resne pomisleke glede njihove združljivosti s poljsko ustavo, kakor je poudarjeno v več izjavah, zlasti s strani vrhovnega sodišča, nacionalnega sodnega sveta, poljskega varuha človekovih pravic, odvetniške zbornice ter združenj sodnikov in pravnikov ter drugih deležnikov[45]. Vendar, kot je pojasnjeno zgoraj, učinkovita ustavna presoja teh zakonov ni več mogoča.

(5) Ukrepi in javne izjave proti sodnikom in sodiščem na Poljskem s strani poljske vlade in poslancev iz vrst vladajoče večine so zmanjšali zaupanje v sodni sistem kot celoto. Komisija opozarja na načelo lojalnega sodelovanja med državnimi organi, kar je, kot je poudarjeno v mnenjih Beneške komisije, ustavni osnovni pogoj v demokratični pravni državi.

46. Komisija opominja, da je v državah, kjer je vzpostavljen sistem ustavnega sodstva, njegova učinkovitost ključni element pravne države. Poudarja tudi, da mora biti ne glede na izbrani model sodnega sistema neodvisnost sodstva varovana kot vidik prava EU. Države članice so tiste, ki organizirajo svoje sodne sisteme, vključno s tem, ali ustanovijo sodni svet ali ne, vloga le-tega pa je varovati neodvisnost sodstva. Kadar pa država članica tak svet ustanovi, kot je to na Poljskem, kjer poljska ustava izrecno daje nacionalnemu sodnemu svetu nalogo, da varuje neodvisnost sodstva, mora biti neodvisnost takega sodnega sveta zagotovljena v skladu z evropskimi standardi.

47. Ne glede na to, da v Evropi obstajajo najrazličnejši sodni sistemi, so bili vzpostavljeni skupni evropski standardi glede varstva neodvisnosti sodstva. Komisija z veliko zaskrbljenostjo ugotavlja, da po začetku veljavnosti zgoraj navedenih novih zakonov poljski sodni sistem ne bi bil več združljiv z evropskimi standardi v zvezi s tem.

48. Glede tega Komisija ugotavlja, da se je predsednik republike 24. julija 2017 odločil, da zakon o vrhovnem sodišču in zakon o nacionalnem sodnem svetu vrne v obravnavo Sejmu.

49. Spoštovanje načela pravne države ni le predpogoj za varstvo vseh temeljnih vrednot iz člena 2 PEU. Je tudi predpogoj za ohranjanje vseh pravic in obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb, ter vzpostavitev vzajemnega zaupanja državljanov, podjetij in nacionalnih organov v pravne sisteme vseh drugih držav članic. Nekateri vidiki novih zakonov vzbujajo tudi pomisleke glede njihove združljivosti s pravom EU, zato se je Komisija odločila, da poleg tega priporočila v zvezi s pravno državo proti Poljski uvede postopke za ugotavljanje kršitev, ko bo objavljen zakon o organizaciji splošnih sodišč ali če bo podpisan in objavljen zakon o vrhovnem sodišču.

50. Komisija poudarja, da je ustrezno delovanje pravne države bistveno tudi za nemoteno delovanje notranjega trga, ker morajo gospodarski subjekti vedeti, da bodo pred zakonom enako obravnavani. Tega ni mogoče zagotoviti brez neodvisnega

[45] Na primer mnenja vrhovnega sodišča z dne 30. januarja, 3. februarja, 28. aprila in 18. julija 2017; mnenja nacionalnega sodnega sveta z dne 30. januarja, 10. februarja, 7. marca, 12. maja, 26. maja in 18. julija 2017; mnenja varuha človekovih pravic z dne 1. februarja, 12. aprila, 31. maja, 28. junija in 18. julija 2017; mnenje direktorja nacionalne šole za sodnike in državne tožilce z dne 10. februarja 2017; skupno mnenje sodnikov pritožbenih sodišč v Lublinu z dne 6. februarja 2017; v Gdansku, Krakovu, Białystoku, Szczecinu, Rzeszówu z dne 7. februarja 2017; v Varšavi in Poznanju z dne 8. februarja 2017; sklep predsedstva glavne odvetniške zbornice z dne 3. februarja 2017; mnenje združenja sodnikov „Themis“ z dne 29. januarja 2017; mnenja združenja sodnikov „Iustitia“ z dne 8. februarja 2017; mnenje nacionalnega združenja strokovnih sodelavcev na sodišču z dne 6. februarja 2017; mnenje združenja diplomantov in kandidatov nacionalne šole za sodnike in državne tožilce z dne 7. februarja 2017; mnenje nacionalnega združenja pomočnikov sodnikov z dne 8. februarja 2017.

sodstva v vsaki državi članici. Zato je Svet v priporočilih za posamezno državo, naslovljenih na Poljsko v okviru evropskega semestra 2017, poudaril, kako pomembno je, da poljski organi obravnavajo resne pomisleke glede pravne države. Priporočila za posamezne države je na splošno potrdil Evropski svet 23. junija 2017, sprejel pa jih je Svet za ekonomske in finančne zadeve 11. julija 2017[46].

51. Komisija ugotavlja, da so številni akterji na evropski in mednarodni ravni izrazili globoko zaskrbljenost glede reforme poljskega sodnega sistema: predstavniki sodstva po vsej Evropi, vključno z Mrežo predsednikov vrhovnih sodišč Evropske unije in Evropsko mrežo sodnih svetov, Beneško komisijo, komisarjem Sveta Evrope za človekove pravice, Odborom Združenih narodov za človekove pravice ter številnimi organizacijami civilne družbe, kot sta Amnesty International ter Mreža za človekove pravice in demokracijo. Evropski parlament je prav tako izrazil pomisleke, tudi v dveh resolucijah v podporo stališčem Komisije.

5. PRIPOROČENO UKREPANJE

52. Komisija priporoča, da poljski organi sprejmejo nujne ustrezne ukrepe za odpravljanje te sistemske nevarnosti za načelo pravne države.

53. Komisija zlasti priporoča, da poljski organi sprejmejo naslednje ukrepe:

(a) ponovno vzpostavijo neodvisnost in zakonitost ustavnega sodišča kot varuha poljske ustave, tako da zagotovijo, da so sodniki, predsednik in podpredsednik ustavnega sodišča zakonito izvoljeni in imenovani, ter v celoti izvršijo sodbi ustavnega sodišča z dne 3. in 9. decembra 2015, ki zahtevata, da trije sodniki, ki jih je oktobra 2015 zakonito imenovala prejšnja sestava Sejma, nastopijo svojo funkcijo ustavnih sodnikov in da trije sodniki, ki jih je imenovala nova sestava Sejma brez ustrezne pravne podlage, ne razsojajo več, ne da bi bili zakonito imenovani[47];

(b) objavijo in v celoti izvršijo sodbe ustavnega sodišča z dne 9. marca 2016, 11. avgusta 2016 in 7. novembra 2016;

(c) zagotovijo, da zakon o nacionalnem sodnem svetu, zakon o organizaciji splošnih sodišč in zakon o vrhovnem sodišču ne začnejo veljati ter da se zakon o nacionalni šoli za sodnike umakne ali spremeni za zagotovitev skladnosti z ustavo in evropskimi standardi glede neodvisnosti sodstva;

(d) se vzdržijo ukrepov, ki posegajo v mandat vrhovnih sodnikov in njihovo funkcijo;

(e) zagotovijo, da je kakršna koli sodna reforma v podporo pravni državi in skladna s pravom EU in evropskimi standardi o neodvisnosti sodstva ter pripravljena v tesnem sodelovanju s sodstvom in vsemi zainteresiranimi stranmi;

---

[46] Uvodna izjava 14: „Pravna varnost ter zaupanje v kakovost in predvidljivost regulativnih, davčnih in drugih politik in institucij sta pomembna dejavnika, ki bi lahko omogočila višjo stopnjo naložb. V zvezi s tem sta pomembna tudi pravna država in neodvisno sodstvo. Obravnavanje resnih pomislekov v zvezi s pravno državo bo pripomoglo k večji pravni varnosti.“Priporočilo Sveta z dne 11. julija 2017 v zvezi z nacionalnim programom reform Poljske za leto 2017 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Poljske za leto 2017.

[47] Glej Priporočilo (EU) 2017/146 in Priporočilo (EU) 2016/1374.

(f) se vzdržijo ukrepov in javnih izjav, ki bi lahko nadalje ogrozili zakonitost ustavnega sodišča, vrhovnih sodišč, splošnih sodišč, sodnikov, individualno ali kolektivno, ali sodstva kot celote.

54. Komisija poudarja, da je lojalno sodelovanje, ki je potrebno med različnimi državnimi institucijami v zadevah, povezanih z načelom pravne države, bistvenega pomena za iskanje rešitve v trenutnih razmerah. Prav tako spodbuja poljske organe, naj pridobijo mnenje Beneške komisije o zakonu o nacionalni šoli za sodnike, zakonu o nacionalnem sodnem svetu, zakonu o organizaciji splošnih sodišč in zakonu o vrhovnem sodišču ter o vseh morebitnih novih zakonodajnih predlogih, namenjenih reformi sodnega sistema na Poljskem.

55. Komisija poljsko vlado poziva, naj odpravi težave, opredeljene v tem priporočilu, v enem mesecu po prejemu tega priporočila, in jo obvesti o ukrepih, sprejetih v ta namen.

56. Komisija poljske organe poziva, naj izkoristijo priložnost zaradi odločitve poljskega predsednika, da zakon o nacionalnem sodnem svetu in zakon o vrhovnem sodišču vrne v obravnavo Sejmu, in zagotovijo, da bodo kakršne koli reforme sodstva na Poljskem upoštevale pomisleke, izražene v tem priporočilu.

57. Komisija tudi opozarja, da priporočila, sprejeta znotraj okvira za krepitev pravne države, ne preprečujejo neposredne uporabe člena 7 PEU, če bi nenadno poslabšanje stanja v državi članici zahtevalo močnejši odziv EU[48].

58. Komisija Poljske organe zlasti poziva, naj ne sprejmejo nobenih ukrepov za razrešitev ali prisilno upokojitev vrhovnih sodnikov, saj bi taki ukrepi zelo resno povečali sistemsko nevarnost za pravno državo. Če bi poljski organi sprejeli kakršen koli tak ukrep, je Komisija pripravljena nemudoma uporabiti člen 7(1) PEU.

59. Na podlagi tega priporočila je Komisija še naprej pripravljena na konstruktiven dialog s poljsko vlado.

V Bruslju, 26.7.2017

Za Komisijo
Frans TIMMERMANS
Prvi podpredsednik

[48] Oddelek 4.1 Sporočila „Novi okvir EU za krepitev načela pravne države“, COM(2014) 158 final.