COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 26.7.2017
C(2017) 5320 final

RECOMANDAREA COMISIEI

din 26.7.2017

privind statul de drept în Polonia,

care vine în completarea Recomandărilor (UE) 2016/1374 și 2017/146 ale Comisiei

RECOMANDAREA COMISIEI

din 26.7.2017

privind statul de drept în Polonia,

care vine în completarea Recomandărilor (UE) 2016/1374 și 2017/146 ale Comisiei

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 292,

întrucât:

(1) La 27 iulie 2016, Comisia a adoptat o recomandare privind statul de drept în Polonia[1], în care exprima o serie de preocupări cu privire la situația Curții Constituționale și recomanda modul în care acestea ar trebui abordate. La 21 decembrie 2016, Comisia a adoptat o recomandare suplimentară privind statul de drept în Polonia[2].

(2) Recomandările Comisiei au fost adoptate în temeiul Cadrului privind statul de drept[3], ce prevede modul în care Comisia va reacționa în cazul apariției unor indicii clare de amenințări la adresa statului de drept într-un stat membru al Uniunii și explică principiile pe care le presupune statul de drept. Cadrul privind statul de drept include orientări pentru un dialog între Comisie și statul membru în cauză, astfel încât să se prevină apariția unei amenințări sistemice la adresa statului de drept având potențialul de a se transforma într-un „risc clar de încălcare gravă”, care ar putea necesita aplicarea procedurii prevăzute la articolul 7 din TUE. În cazul în care există indicii clare de amenințare sistemică la adresa statului de drept într-un stat membru, Comisia poate iniția un dialog cu respectivul stat membru în temeiul Cadrului privind statul de drept.

(3) Uniunea Europeană este fondată pe un set de valori comune, consacrate la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, printre care se numără respectul față de statul de drept. Pe lângă sarcina sa de a asigura respectarea legislației UE, Comisia este responsabilă, de asemenea, împreună cu Parlamentul European, statele membre și Consiliu, de garantarea valorilor comune ale Uniunii.

(4) Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Europene pentru Drepturile Omului, precum și toate documentele Consiliului Europei, bazate în mare parte pe expertiza Comisiei pentru democrație prin drept („*Comisia de la Veneția*”), furnizează o listă neexhaustivă a acestor principii, definind astfel sensul de bază al statului de drept ca valoare comună a Uniunii, în conformitate cu articolul 2 din TUE.

---

[1] Recomandarea (UE) 2016/1374 a Comisiei din 27 iulie 2016 privind statul de drept în Polonia; JO L 217, 12.8.2016, p. 53-68.

[2] Recomandarea (UE) 2017/146 a Comisiei din 21 decembrie 2016 privind statul de drept în Polonia, care vine în completarea Recomandării (UE) 2017/146; JO L 22, 27.1.2017, p. 65-81.

[3] Comunicarea „Un nou cadru al UE pentru consolidarea statului de drept”, COM(2014) 158 final.

Printre aceste principii se numără legalitatea, care implică un proces de adoptare a legislației transparent, desfășurat în condiții de responsabilizare, democratic și pluralist; securitatea juridică; interzicerea caracterului arbitrar al puterilor executive; instanțe independente și imparțiale; un control jurisdicțional eficace, care să includă respectul față de drepturile fundamentale; și egalitatea în fața legii[4]. Pe lângă susținerea acestor principii și valori, instituțiile statului au, de asemenea, datoria de a coopera în mod loial.

(5) În recomandarea sa din 27 iulie 2016, Comisia a explicat circumstanțele în care a decis, la 13 ianuarie 2016, să examineze situația în temeiul Cadrului privind statul de drept și în care a adoptat, la 1 iunie 2016, un aviz cu privire la statul de drept din Polonia. În recomandare se explica, de asemenea, că schimburile dintre Comisie și guvernul polonez nu au putut elimina preocupările Comisiei.

(6) În recomandarea sa, Comisia a ajuns la concluzia că există o amenințare sistemică la adresa statului de drept în Polonia și a recomandat autorităților poloneze să ia măsurile corespunzătoare pentru a aborda această amenințare în regim de urgență.

(7) În recomandarea sa din 21 decembrie 2016, Comisia a luat în considerare cele mai recente evoluții survenite în Polonia de la recomandarea sa din 27 iulie 2016. Comisia a constatat că, în timp ce unele dintre aspectele prezentate în ultima sa recomandare au fost abordate, rămân încă nesoluționate o serie de probleme importante și, între timp, au apărut noi motive de preocupare. Comisia a constatat, de asemenea, că procedura care a condus la numirea unui nou președinte al Curții a generat preocupări serioase cu privire la statul de drept. Comisia a concluzionat că există în continuare amenințări sistemice la adresa statului de drept din Polonia. Comisia a invitat guvernul polonez să rezolve problemele identificate în regim de urgență, în decurs de două luni, și să informeze Comisia cu privire la măsurile întreprinse în acest sens. Comisia a menționat că este pregătită să continue dialogul constructiv cu guvernul polonez pe baza recomandării.

(8) La 20 februarie 2017, în termenul de două luni stabilit, guvernul polonez a răspuns recomandării suplimentare a Comisiei. Răspunsul contestă toate aspectele menționate în recomandare și nu anunță acțiuni noi în vederea abordării preocupărilor identificate de Comisie. Răspunsul subliniază faptul că numirea noului președinte al Curții la 21 decembrie 2016, precum și intrarea în vigoare a dispozițiilor Legii privind organizarea și procedurile în fața Curții Constituționale, ale Legii privind statutul judecătorilor Curții Constituționale și ale Legii de punere în aplicare a legii privind organizarea și procedurile și a legii privind statutul judecătorilor au creat condițiile adecvate pentru funcționarea Curții după o perioadă de stagnare cauzată de disputele politice ale politicienilor opoziției în care a fost implicat, de asemenea, fostul președinte al Curții Constituționale.

(9) La 21 decembrie 2016, dl Mariusz Muszyński, care a fost numit de cea de a opta legislatură a Seimului fără un temei juridic valabil și care a fost admis să preia funcția de judecător al Curții Constituționale la 20 decembrie 2016 de către președintele în exercițiu al Curții de la momentul respectiv, a fost desemnat să îl înlocuiască pe noul președinte al Curții în caz de absență.

(10) La 10 ianuarie 2017, vicepreședintele Curții Constituționale a fost obligat de președintele nou numit al Curții să își utilizeze concediul rămas. La 24 martie 2017, președintele Curții a prelungit perioada de concediu a vicepreședintelui Curții până la

[4] A se vedea COM(2014) 158 final, secțiunea 2, anexa I.

sfârșitul lunii iunie, în pofida solicitării vicepreședintelui de a-și relua activitatea în calitate de judecător al Curții începând cu data de 1 aprilie 2017.

(11) La 12 ianuarie 2017, ministrul justiției a lansat o procedură în fața Curții Constituționale de revizuire a constituționalității alegerii, în 2010, a trei judecători ai Curții. În urma acestei proceduri, nu au mai fost atribuite cauze celor trei judecători.

(12) La 16 ianuarie 2017, președintele Comisiei de la Veneția a emis o declarație prin care își exprima preocuparea cu privire la înrăutățirea situației în cadrul Curții.

(13) La 20 ianuarie 2017, guvernul a anunțat o reformă cuprinzătoare a sistemului judiciar. Ministrul justiției a prezentat un proiect de lege privind Consiliul Judiciar Național.

(14) La 25 ianuarie 2017, ministrul justiției a prezentat un proiect de lege privind Școala Națională de Magistratură și Parchetul.

(15) La 10 februarie 2017, Curtea de Apel din Varșovia a sesizat Curtea Supremă cu o chestiune de drept referitoare la evaluarea legalității numirii judecătorului Julia Przyłębska în funcția de președinte al Curții Constituționale. Curtea Supremă nu a pronunțat încă o hotărâre.

(16) La 24 februarie 2017, Seimul a numit un nou judecător în locul unui judecător care a demisionat din funcția sa în cadrul Curții Constituționale pentru a deveni judecător la Curtea Supremă a Poloniei.

(17) La 1 martie 2017, un grup de 50 de membri ai Seimului a solicitat Curții Constituționale să stabilească neconstituționalitatea dispozițiilor Legii privind Curtea Supremă pe baza cărora a fost ales primul președinte al Curții Supreme.

(18) La 13 martie 2017, Consiliul Judiciar Național a retras patru moțiuni depuse la Curtea Constituțională ca urmare a modificărilor aduse în componența completelor de judecată relevante în urma unei decizii a președintelui Curții.

(19) La 12 aprilie 2017, un grup de 50 de membri ai Seimului a prezentat un proiect de lege de modificare a Legii privind organizarea instanțelor comune.

(20) La 11 mai 2017, Seimul a adoptat Legea de modificare a Legii privind Școala Națională de Magistratură și Parchetul, a Legii privind organizarea instanțelor ordinare și a altor legi („Legea privind Școala Națională de Magistratură”). Legea a fost publicată la 13 iunie 2017.

(21) La 16 mai 2017, Comisia a informat Consiliul Afaceri Generale cu privire la situația statului de drept din Polonia. A existat un acord general cu privire la faptul că statul de drept constituie un interes comun și o responsabilitate comună a instituțiilor UE și a statelor membre. O majoritate largă a statelor membre a sprijinit rolul Comisiei și eforturile depuse de aceasta în vederea abordării acestui aspect. Statele membre au solicitat guvernului polonez să reia dialogul cu Comisia în vederea rezolvării chestiunilor nesoluționate și au așteptat cu interes să fie informate cu privire la progresele înregistrate, după caz, în cadrul Consiliului Afaceri Generale.

(22) La 23 iunie 2017, Consiliul European a aprobat la nivel general recomandările specifice fiecărei țări adresate statelor membre în contextul semestrului european 2017. Recomandarea adresată Poloniei conține un considerent care subliniază faptul că „*Securitatea juridică și încrederea în calitatea și predictibilitatea anumitor politici și instituții în materie de reglementare și în materie fiscală, sunt factori importanți care ar putea conduce la creșterea ratei de investiții. Statul de drept și un sistem judiciar*

independent sunt esențiale, de asemenea, în acest context. Abordarea preocupărilor grave legate de statul de drept va contribui, de asemenea, la îmbunătățirea certitudinii juridice". La 11 iulie 2017, Consiliul Afaceri Economice și Financiare a adoptat recomandările specifice fiecărei țări[5].

(23) La 5 iulie 2017, ca urmare a încheierii mandatului vicepreședintelui anterior al Curții Constituționale, președintele republicii a numit un nou vicepreședinte al Curții, pe dl Mariusz Muszyński, în pofida faptului că acesta a fost unul dintre cei trei judecători ai Curții numiți în mod ilegal.

(24) La 5 iulie 2017, un grup de membri ai Seimului a solicitat Curții Constituționale să se pronunțe cu privire la neconstituționalitatea dispozițiilor care permit Curții Supreme să susțină validitatea numirii președintelui Curții de către președintele republicii.

(25) La 12 iulie 2017, un grup de membri ai Seimului a prezentat un proiect de lege privind Curtea Supremă, care prevede, printre altele, demiterea și pensionarea forțată a judecătorilor Curții Supreme, cu excepția celor indicați de ministrul justiției.

(26) La 13 iulie 2017, Comisia a scris guvernului polonez pentru a-și exprima preocupările cu privire la recentele propuneri legislative referitoare la sistemul judiciar și la Curtea Supremă, a subliniat importanța abținerii de la adoptarea propunerilor respective pentru a permite un dialog constructiv și a invitat ministrul polonez de externe și ministrul polonez al justiției la o reuniune în acest sens în cel mai scurt timp posibil. La 14 iulie 2017, guvernul polonez a scris Comisiei reiterându-și explicațiile anterioare referitoare la situația Curții Constituționale.

(27) La 15 iulie 2017, Senatul a aprobat Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național și a altor câteva legi („Legea privind Consiliul Judiciar Național") și Legea de modificare a Legii privind organizarea instanțelor ordinare („Legea privind organizarea instanțelor ordinare").

(28) La 19 iulie 2017, guvernul polonez a răspuns la scrisoarea Comisiei din 13 iulie 2017, referindu-se la reformele legislative actuale ale sistemului judiciar polonez și solicitând Comisiei să își prezinte preocupările concrete cu privire la noile legi pentru a putea iniția noi discuții.

(29) La 22 iulie 2017, Senatul a aprobat Legea privind Curtea Supremă.

(30) La 24 iulie 2017, președintele republicii a emis o declarație cu privire la decizia sa de a retrimite Seimului Legea privind Curtea Supremă și Legea privind Consiliul Judiciar Național.

(31) La 25 iulie 2017, președintele republicii a semnat Legea de modificare a Legii privind organizarea instanțelor ordinare.

ADOPTĂ PREZENTA RECOMANDARE:

1. Republica Polonă ar trebui să acorde atenția cuvenită analizei de mai jos a Comisiei și să ia măsurile prevăzute în secțiunea 5 a prezentei recomandări, astfel încât preocupările identificate să fie abordate în termenul indicat.

[5] Considerentul 14 din Recomandarea Consiliului din 13 iulie 2017 privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2017 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei pentru 2017.

1. DOMENIUL DE APLICARE A RECOMANDĂRII

2. Prezenta recomandare completează Recomandările din 27 iulie 2016 și din 21 decembrie 2016. Aceasta examinează preocupările exprimate în recomandările respective care au fost abordate, expune preocupările rămase și enumeră o serie de noi preocupări ale Comisiei cu privire la statul de drept din Polonia, care au apărut de la momentul respectiv. Pe această bază, se formulează recomandări destinate autorităților Poloniei cu privire la modul de rezolvare a problemelor respective. Preocupările se referă la următoarele aspecte:

(1) lipsa unui control independent și legitim al constituționalității;

(2) adoptarea de către Parlamentul polonez a unei noi legislații referitoare la sistemul judiciar polonez care ridică preocupări serioase în ceea ce privește independența sistemului judiciar și care sporește semnificativ amenințarea sistemică la adresa statului de drept în Polonia:

(a) Legea de modificare a Legii privind Școala Națională de Magistratură și Parchetul, a Legii privind organizarea instanțelor ordinare și a altor legi („Legea privind Școala Națională de Magistratură”); publicată în Monitorul Oficial al Poloniei la 13 iunie 2017 și care a intrat în vigoare la 20 iunie 2017;

(b) Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național și a altor legi („Legea privind Consiliul Judiciar Național”); aprobată de Senat la 15 iulie 2017; această lege a fost retrimisă în Seim la 24 iulie 2017.

(c) Legea de modificare a Legii privind organizarea instanțelor ordinare („Legea privind organizarea instanțelor ordinare”); aprobată de Senat la 15 iulie 2017 și promulgată de președintele republicii la 25 iulie;

(d) Legea privind Curtea Supremă; aprobată de Senat la sâmbătă, 22 iulie 2017; această lege a fost retrimisă în Seim la 24 iulie 2017.

2. LIPSA UNUI CONTROL INDEPENDENT ȘI LEGITIM AL CONSTITUȚIONALITĂȚII

3. În Recomandarea sa din 21 decembrie 2016, Comisia a recomandat autorităților poloneze să ia următoarele măsuri deja solicitate în Recomandarea sa din 27 iulie 2016:

(a) să pună în aplicare hotărârile Curții Constituționale din 3 și 9 decembrie 2015, care dispun ca cei trei judecători desemnați în mod legal în octombrie 2015 de către vechea guvernare să își preia atribuțiile de judecători ai Curții Constituționale și ca cei trei judecători desemnați de noua guvernare fără un temei juridic valabil să nu își preia atribuțiile de judecători fără a fi aleși în mod valabil; din acest motiv, președintele republicii este obligat să asigure depunerea în regim de urgență a jurământului de către cei trei judecători aleși în cadrul mandatului de guvernare anterior;

(b) să publice și să pună în aplicare integral hotărârile Curții Constituționale din 9 martie 2016 și hotărârea din 11 august 2016 referitoare la Legea din 22 iulie 2016 privind Curtea Constituțională și alte hotărâri pronunțate după această dată, precum și hotărârile viitoare;

(c) să se asigure că orice reformă a Legii privind Curtea Constituțională respectă hotărârile Curții Constituționale, ia în considerare pe deplin avizele Comisiei de

la Veneția și asigură că eficacitatea Curții Constituționale ca garant al Constituției nu este subminată;

(d) să se abțină de la acțiuni sau declarații publice care ar putea submina legitimitatea sau eficiența Curții Constituționale.

4. Pe lângă aceste măsuri, Comisia recomandă autorităților poloneze:

(a) să se asigure că Curtea Constituțională poate să desfășoare în mod efectiv, în regim de urgență, controlul constituționalității Legii privind statutul judecătorilor, a Legii privind organizarea și desfășurarea procedurilor, precum și a Legii de punere în aplicare și că hotărârile în cauză sunt publicate fără întârziere și sunt puse în aplicare integral;

(b) să se asigure că nu are loc nicio numire a noului președinte al Curții Constituționale atât timp cât hotărârile pronunțate de Curtea Constituțională cu privire la constituționalitatea noilor legi nu au fost publicate și puse în aplicare integral și atât timp cât cei trei judecători care au fost desemnați în mod legal în octombrie 2015 de cea de a șaptea legislatură a Seimului nu și-au preluat atribuțiile de judecători în cadrul Curții;

(c) să se asigure că, atât timp cât nu a fost numit legal un nou președinte al Curții Constituționale, acesta este înlocuit de către vicepreședintele Curții, și nu de un președinte în exercițiu ori de persoana desemnată ca președinte al Curții la 21 decembrie 2016.

5. Comisia observă că niciuna dintre măsurile recomandate stabilite de aceasta nu a fost pusă în aplicare:

(a) cei trei judecători care au fost numiți în mod legal în octombrie 2015 de către vechea guvernare nu au fost încă în măsură să își preia atribuțiile de judecători ai Curții Constituționale; în schimb, cei trei judecători numiți de cea de a opta legislatură a Seimului fără un temei juridic valabil au fost admiși să își preia funcția de către președintele în exercițiu al Curții;

(b) trei hotărâri importante ale Curții Constituționale din 9 martie 2016, 11 august 2016 și 7 noiembrie 2016 nu au fost încă publicate și au fost radiate din registrul Curții, care este accesibil de pe pagina web a acesteia. În schimb, alte hotărâri care nu erau încă publicate la momentul adoptării Recomandării din 21 decembrie 2016 au fost publicate la 29 decembrie 2016 în Monitorul Oficial;

(c) Legea privind statutul judecătorilor, Legea privind organizarea și procedurile și Legea de punere în aplicare nu au făcut încă obiectul, în regim de urgență, al controlului eficient al constituționalității acestora de către Curtea Constituțională, iar numirea noului președinte al Curții Constituționale a avut loc înainte de desfășurarea unui astfel de control;

(d) după încheierea mandatului fostului președinte al Curții Constituționale, nu a fost încă numit în mod legal un nou președinte. Fostul președinte nu a fost înlocuit de vicepreședintele Curții, ci de către un președinte în exercițiu și, ulterior, de către persoana numită în funcția de președinte al Curții la 21 decembrie 2016.

6. Astfel cum se explică în Recomandarea din 21 decembrie 2016[6], Comisia consideră că procedura care a condus la numirea unui nou președinte al Curții este fundamental

[6] A se vedea secțiunile 5.3 și 5.4 din recomandare.

defectuoasă în ceea ce privește statul de drept. Procedura a fost inițiată de un președinte în exercițiu, a cărui numire a generat preocupări serioase în ceea ce privește principiul separării puterilor și al independenței sistemului judiciar, astfel cum sunt protejate prin Constituția poloneză. În plus, faptul că procedura a permis celor trei „judecători din decembrie" numiți în mod ilegal de către noua legislatură a Seimului să participe la acest proces a determinat neconstituționalitatea întregului proces de selecție. În mod similar, faptul că „judecătorii din octombrie" aleși în mod legal nu au putut participa la proces a avut, de asemenea, un impact asupra rezultatelor și, prin urmare, a afectat procesul. Mai mult, termenul foarte scurt pentru convocarea Adunării generale și refuzul de a amâna reuniunea au reprezentat motive serioase de preocupare. În sfârșit, alegerea candidaților doar de către șase judecători a fost incompatibilă cu hotărârea Curții din 7 noiembrie 2016, conform căreia articolul 194 alineatul (2) din Constituție trebuie înțeles în sensul că acesta prevede că președintele Curții este numit de către președintele republicii din rândul candidaților care au obținut o majoritate a voturilor în cadrul Adunării generale a Curții.

7. Comisia observă, de asemenea, că, în urma numirii președintelui Curții Constituționale, o serie de evoluții au subminat și mai mult legitimitatea Curții. În special: vicepreședintele Curții, a cărui poziție este recunoscută în Constituție, a fost obligat de președintele nou numit al Curții să-și utilizeze concediul rămas până la sfârșitul mandatului său; ca urmare a unei acțiuni introduse de către Procurorul General în vederea contestării valabilității alegerii, în 2010, a trei judecători ai Curții Constituționale, respectivii judecători au fost ulterior excluși din activitățile judiciare ale Curții; noul președinte al Curții a modificat componența completelor de judecată și cauzele au fost reatribuite unor complete formate în parte din judecători desemnați în mod ilegal; solicitările, în special din partea Avocatului Poporului, care au vizat înlăturarea judecătorilor numiți în mod ilegal din completele de judecată, au fost respinse; un număr important de hotărâri au fost pronunțate de complete din care au făcut parte judecători numiți în mod ilegal; în sfârșit, după încheierea mandatului vicepreședintelui, un judecător numit în mod ilegal a fost desemnat în funcția de vicepreședinte al Curții.

8. Aceste evoluții au condus, de fapt, la o nouă componență a Curții Constituționale, complet în afara procesului constituțional de numire a judecătorilor.

9. Răspunsul autorităților poloneze, primit la 20 februarie 2017, la Recomandarea suplimentară a Comisiei nu atenuează preocupările Comisiei și nu anunță nicio măsură concretă pentru abordarea aspectelor menționate de Comisie. În răspuns se susține că noile legi privind Curtea Constituțională și numirea noului președinte al Curții Constituționale au creat condițiile adecvate pentru funcționarea acesteia după o perioadă de stagnare cauzată de disputele politice ale politicienilor din opoziție. În ceea ce privește componența Curții, răspunsul, la fel ca răspunsul anterior la Recomandarea din 27 iulie 2016, neagă orice efect asupra hotărârilor Curții Constituționale din 3 și 9 decembrie 2015. În ceea ce privește procedura de selecție pentru președintele Curții Constituționale, răspunsul nu ține seama de hotărârea din 7 noiembrie 2016 conform căreia Constituția prevede faptul că președintele Curții este numit din rândul candidaților care au obținut o majoritate a voturilor în cadrul Adunării generale a Curții. În ceea ce privește rolul vicepreședintelui Curții, răspunsul nu ține seama de faptul că în Constituție se recunoaște în mod explicit funcția de vicepreședinte, care face obiectul aceleiași proceduri de numire ca funcția de președinte al Curții. În ceea ce privește numirea unui președinte în exercițiu al

Curții Constituționale, răspunsul nu identifică niciun temei juridic în Constituție și consideră că a fost vorba despre un mecanism de ajustare excepțional impus de circumstanțe extraordinare.

10. În concluzie, Comisia consideră că independența și legitimitatea Curții Constituționale au fost grav subminate și că, în consecință, constituționalitatea legilor poloneze nu mai poate fi garantată efectiv[7]. Această situație este deosebit de îngrijorătoare în ceea ce privește respectarea statului de drept, întrucât, astfel cum s-a explicat în recomandările anterioare, Parlamentul polonez a adoptat o serie de noi acte legislative deosebit de sensibile, cum ar fi o nouă Lege a administrației publice[8], o lege de modificare a Legii Poliției și a altor legi[9] și legi privind Parchetul[10], o lege privind Avocatul Poporului și de modificare a altor legi[11], o lege privind Consiliul Național al Audiovizualului[12] și o lege împotriva terorismului[13].

11. Mai mult, impactul negativ asupra statului de drept al lipsei unui control independent și legitim al constituționalității în Polonia este, în prezent, puternic agravat de faptul că constituționalitatea noilor legi privind sistemul judiciar polonez menționate anterior la alineatul (2) punctul (2) și analizate în continuare în secțiunea 3 nu mai poate fi verificată și garantată de o instanță constituțională independentă.

3. AMENINȚĂRILE LA ADRESA INDEPENDENȚEI SISTEMULUI JUDICIAR

12. Legea privind Școala Națională de Magistratură, Legea privind Consiliul Judiciar Național, Legea privind organizarea instanțelor ordinare și Legea privind Curtea Supremă conțin o serie de dispoziții care suscită preocupări grave în ceea ce privește principiile independenței judiciare și separării puterilor.

13. Comisia ia act de faptul că o serie de declarații sau avize, inclusiv din partea Curții Supreme, a Avocatului Poporului și a Consiliului Judiciar Național, au exprimat preocupări legate de compatibilitatea noilor legi cu Constituția.

---

7 Conform articolului 188 din Constituție, Curtea Constituțională urmează să se pronunțe cu privire la conformitatea statutelor și a acordurilor internaționale cu Constituția, la conformitatea unui statut cu acorduri internaționale ratificate, a căror ratificare a necesitat autorizarea prealabilă prin statut, la conformitatea dispozițiilor juridice emise de organele centrale ale statului cu Constituția, acordurile internaționale ratificate și statutele, la conformitatea cu Constituția a obiectivelor sau a activităților partidelor politice, precum și la sesizări privind încălcări ale constituționalității. Conform articolului 189 din Constituție, Curtea Constituțională soluționează, de asemenea, litigiile privind autoritatea în rândul organelor constituționale centrale ale statului.

8 Legea din 30 decembrie 2015 de modificare a Legii privind administrația publică și a altor acte, publicată în Monitorul Oficial la 8 ianuarie 2016, actul 34.

9 Legea din 15 ianuarie 2016 de modificare a Legii Poliției și a altor legi, publicată în Monitorul Oficial la 4 februarie 2016, actul 147.

10 Legea din 28 ianuarie 2016 privind Parchetul, publicată în Monitorul Oficial la 15 februarie 2016, actul 177; Legea din 28 ianuarie 2016 - Norme de punere în aplicare a legii - Legea privind Parchetul, publicată în Monitorul Oficial la 15 februarie 2016, actul 178.

11 Legea din 18 martie 2016 privind Avocatul Poporului și de modificare a altor legi. Legea a fost promulgată de președintele republicii la 4 mai 2016.

12 Legea din 22 iunie 2016 privind Consiliul Național al Audiovizualului. Legea a fost promulgată de președintele republicii la luni, 27 iunie 2016.

13 Legea din 10 iunie 2016 împotriva terorismului. Legea a fost promulgată de președintele republicii la luni, miercuri, 22 iunie 2016.

3.1. Judecători asistenți

14. În conformitate cu articolul 2 alineatele (1) și (36) din Legea de modificare a Legii privind Școala Națională de Magistratură și Parchetul, a Legii privind organizarea instanțelor ordinare și a altor legi, judecătorilor asistenți li se încredințează atribuții de judecător în cadrul instanțelor districtuale pentru o perioadă de patru ani. În special, judecătorii asistenți vor putea acționa în calitate de judecător unic în cadrul instanțelor districtuale.

15. Cu toate acestea, în temeiul sistemului juridic polonez, judecătorii asistenți nu au același statut ca judecătorii[14]. Judecătorii asistenți sunt numiți pentru un mandat limitat de patru ani, iar după 36 de luni aceștia pot să solicite inițierea de noi proceduri pentru a deveni judecători. Judecătorii asistenți nu fac obiectul aceloraşi garanții pentru protecția independenței sistemului judiciar ca cele aplicabile în cazul judecătorilor, de exemplu în ceea ce privește numirea, care nu este supusă aceleiaşi proceduri ca în cazul judecătorilor. Spre deosebire de funcția de judecător, funcția de judecător asistent care îndeplinește funcții judiciare nu este prevăzută în Constituție. Aceasta implică faptul că statutul lor, precum și garanțiile pentru independența acestora, pot fi modificate prin lege ordinară și nu necesită nicio modificare a Constituției[15].

16. În cursul procesului legislativ al Legii privind Școala Națională de Magistratură, Curtea Supremă și Consiliul Judiciar Național au exprimat preocupări cu privire la garanțiile pentru independența judecătorilor asistenți, respectiv dacă acestea respectă Constituția și sunt suficiente pentru a îndeplini cerințele unui proces echitabil, astfel cum este consacrat la articolul 6 alineatul (1) din Convenția europeană a drepturilor omului[16]. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că regimul anterior referitor la judecătorii asistenți din Polonia nu îndeplinea aceste criterii[17].

17. Având în vedere mandatul lor scurt, statutul judecătorilor asistenți îi face deosebit de vulnerabili la influențe externe, în special din partea ministrului justiției. Ministrul justiției are o influență semnificativă asupra carierei judecătorilor asistenți, întrucât acesta este implicat, de asemenea, în procesul ulterior de selecție și numire în funcția de judecător. Judecătorii asistenți care doresc să devină judecători trebuie să facă obiectul unei întregi noi proceduri de selecție și de numire. Aceștia trebuie să depună mai întâi o cerere pentru a fi numiți judecător la Consiliul Judiciar Național, care va efectua o evaluare completă a candidatului și va decide dacă va propune sau nu președintelui republicii candidatul pentru funcția de judecător. Președintele republicii este cel care numește candidatul în funcția de judecător. Dorința legitimă a judecătorilor asistenți de a deveni judecători, asociată cu lipsa de garanții suficiente pentru protejarea independenței lor personale în această perioadă, expune judecătorul

---

[14] Chiar dacă sunt însărcinați cu atribuțiile unui judecător, judecătorii asistenți sunt numiți de ministrul justiției în mod direct, cu implicarea minimală a Consiliului Judiciar Național, întrucât acesta poate doar să formuleze obiecții în termen de 30 de zile.

[15] Independența judecătorului ar trebui să fie consacrată în Constituție, cu norme mai specifice prevăzute la nivel legislativ [Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind judecătorii: independență, eficacitate și responsabilități, adoptată la 17 noiembrie 2010 (denumită în continuare „Recomandarea Consiliului Europei din 2010”), punctul 7]. Ar trebui, de asemenea, remarcat faptul că Curtea Supremă și Consiliul Judiciar Național au semnalat, în avizele emise de acestea, probleme legate de constituționalitatea legii menționate.

[16] Avizul Curții Supreme din 3 februarie 2017; avizul Consiliului Judiciar Național din 10 februarie 2017.

[17] Cauza CEDO *Henryk Urban și Ryszard Urban/Polonia*, 23614/08, 28 februarie 2011; cauza CEDO *Mirosław Garlicki/Polonia*, 36921/07, 14 septembrie 2011; cauza CEDO *Pohoska/Polonia*, 33530/06 10 aprilie 2012.

asistent la presiuni din partea ministrului justiției și poate afecta independența personală a acestuia la momentul pronunțării de hotărâri.

3.2. Președinții de instanță

18. În cadrul sistemului juridic polonez, președinții de instanță au un dublu rol: aceștia nu doar au o responsabilitate în calitate de manageri ai instanțelor, ci îndeplinesc, de asemenea, funcții judiciare. Noua Lege privind organizarea instanțelor ordinare ridică semne de întrebare în ceea ce privește independența personală a președinților de instanță atunci când aceștia își exercită funcția judiciară, dar și în ceea ce privește influența acestora asupra altor judecători.

19. Articolul 1 alineatul (6), articolul 17 alineatul (1) și articolul 18 alineatul (1) din noua Lege privind organizarea instanțelor ordinare prevăd norme privind demiterea și numirea președinților de instanțe. Pe parcursul unei perioade de șase luni, competența de a numi și de a demite președinții de instanță ar fi acordată ministrului justiției, fără obligația de a respecta criterii concrete, fără obligația de a prezenta o motivare și fără nicio posibilitate pentru sistemul judiciar (nici pentru Consiliul Judiciar Național, nici pentru consiliul de judecători ai instanței în cauză) de a bloca respectivele decizii. În plus, nu este disponibilă nicio cale de atac împotriva unei decizii de demitere emisă de ministrul justiției. După termenul de șase luni, ministrul justiției ar avea competența de a numi președinții de instanță la aprecierea sa; numai în cazul demiterii unui președinte de instanță, Consiliul Judiciar Național ar putea, cu o majoritate calificată de două treimi din totalul membrilor Consiliului, să blocheze decizia ministrului justiției[18].

20. Competența ministrului justiției de a demite în mod arbitrar președinții de instanță i-ar permite să păstreze o influență asupra acestora, fapt ce poate afecta independența personală a președinților de instanță atunci când pronunță hotărâri. De exemplu, un președinte de instanță care este chemat să pronunțe o hotărâre într-o cauză sensibilă împotriva statului ar putea resimți o presiune din partea ministrului justiției de a urma poziția statului pentru a evita să fie demis din funcția de președinte de instanță.

21. De asemenea, judecătorii care nu sunt președinți de instanță, dar care ar dori să ocupe această funcție, ar putea fi tentați să nu acționeze împotriva unei poziții a ministrului justiției pentru a nu-și reduce șansele de a fi numiți președinți de instanță. Prin urmare, independența lor personală ar fi afectată, de asemenea, atunci când pronunță hotărâri.

22. Ar trebui remarcat, de asemenea, faptul că președinții de instanță, în calitate de manageri ai instanțelor, au competențe speciale asupra altor judecători și, prin urmare, pot să afecteze independența personală a judecătorilor respectivi. De exemplu, președinții de instanță au competența de a înlocui judecătorii din funcția de șefi de divizie sau șefi de secție în cadrul instanței, competența de a emite o notificare scrisă respectivilor șefi de divizie sau de secție implicând sancțiuni pecuniare în cazul unor deficiențe, precum și competența de a transfera judecători fără consimțământul acestora în cadrul circumscripției judiciare relevante.

23. În sfârșit, aceste dispoziții ridică probleme de constituționalitate, astfel cum s-a subliniat în special în avizele emise de Curtea Supremă, Consiliul Judiciar Național și Avocatul Poporului. În particular, permiterea unei astfel de posibilități de demitere

[18] Articolul 1 alineatul (7) din Legea privind organizarea instanțelor ordinare.

a preşedinţilor de instanţă de către ministrul justiţiei încalcă principiile independenţei judiciare şi separării puterilor.

3.3. Numirea şi cariera judecătorilor

24. Conform Constituţiei Poloniei, independenţa judecătorilor este garantată de Consiliul Judiciar Naţional[19]. Rolul Consiliului Judiciar Naţional are un impact direct asupra independenţei judecătorilor, în special în ceea ce priveşte promovarea, transferul, procedurile disciplinare, demiterea şi pensionarea anticipată a acestora. De exemplu, promovarea unui judecător (de la o instanţă districtuală la o instanţă regională) presupune ca preşedintele republicii să numească din nou judecătorul respectiv, prin urmare, procedura de evaluare judiciară şi de numire care implică Consiliul Judiciar Naţional va trebui să fie reluată.

25. Din acest motiv, în statele membre în care a fost creat un consiliu judiciar, independenţa acestuia este deosebit de importantă pentru evitarea unei influenţe necorespunzătoare din partea Guvernului sau a Parlamentului asupra independenţei judecătorilor. De exemplu, în contextul unor proceduri disciplinare împotriva judecătorilor derulate de către un consiliu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a pus în discuţie nivelul de influenţă a autorităţilor legislative sau executive, având în vedere că respectivul consiliu era compus în mare parte din membri numiţi direct de către aceste autorităţi[20]. Din acelaşi motiv, standardele europene bine-stabilite, în special Recomandarea din 2010 a Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei, stipulează faptul că „cel puţin jumătate din membrii [consiliilor judiciare] ar trebui să fie judecători selectaţi de colegii lor din toate nivelurile sistemului judiciar şi cu respectarea pluralismului în interiorul sistemului judiciar”[21]. Statele membre sunt responsabile de organizarea propriilor sisteme de justiţie, inclusiv crearea sau nu a unui consiliu judiciar. Cu toate acestea, în statele unde a fost creat un astfel de consiliu, astfel cum este cazul în Polonia, independenţa acestuia trebuie să fie garantată în conformitate cu standardele europene.

26. Până în prezent, sistemul polonez a fost în deplină conformitate cu aceste standarde, întrucât Consiliul Judiciar Naţional a fost format în majoritate din judecători aleşi de către judecători. Articolul 1 alineatul (1) şi articolul 7 din Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Naţional ar schimba în mod radical acest regim, prin dispoziţiile conform cărora cei 15 judecători membri ai Consiliului Judiciar Naţional sunt numiţi, cu posibilitatea ulterioară de a fi numiţi din nou, de către Seim[22], precum şi prin crearea unei noi structuri în cadrul consiliului. Noile norme privind numirea judecătorilor membri ai Consiliului Judiciar Naţional cresc în mod semnificativ influenţa Parlamentului asupra consiliului şi au efecte negative asupra independenţei

---

[19] Articolul 186 alineatul (1) din Constituţia Poloniei: „Consiliul Judiciar Naţional garantează independenţa instanţelor şi a judecătorilor”.

[20] Cauza CEDO *Ramos Nunes de Carvalho E Sá/Portugalia*, 55391/13, 57728/13 şi 74041/13, 21 iunie 2016, punctul 77.

[21] Punctul 27; a se vedea, de asemenea, Planul de acţiune al Consiliului Europei privind consolidarea independenţei şi a imparţialităţii instanţelor adoptat la 13 aprilie 2016 (CM(2016)36 final) la litera C punctul (ii). Avizul nr. 10 al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societăţii, la punctul 27; diverse avize ale Comisiei de la Veneţia şi standardele RECJ în Raportul privind Consiliile Judiciare pentru 2010-2011, la punctul 2.3.

[22] Constituţia prevede că Consiliul Judiciar Naţional este compus din membri ex officio (primul preşedinte al Curţii Supreme, ministrul justiţiei, preşedintele Curţii Supreme Administrative şi un membru desemnat de preşedinte) şi din membri aleşi. Membrii aleşi cuprind patru deputaţi *„aleşi de Seim”*, doi senatori „*aleşi de Senat*” şi 15 judecători („*aleşi din rândul*” instanţelor ordinare, administrative şi militare şi al Curţii Supreme).

acestuia, în contradicție cu standardele europene. Faptul că judecătorii membri vor fi numiți de Seim cu o majoritate de trei cincimi nu atenuează această preocupare.

27. Faptul că, în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) din Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național, mandatele tuturor actualilor judecători membri ai Consiliului Judiciar Național ar urma să fie încetate anticipat agravează și mai mult aceste preocupări, având în vedere că Parlamentul va obține imediat o influență decisivă asupra componenței consiliului în detrimentul influenței judecătorilor înșiși.

28. Politizarea Consiliului Judiciar Național este agravată, de asemenea, de noua structură internă. În conformitate cu articolul 1 alineatul (7) din Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național, Consiliul ar urma să fie compus din două adunări: o primă adunare cu o majoritate de membri ai Parlamentului, a doua formată din judecători numiți de Parlament. Din punct de vedere formal, consiliul ar fi în continuare compus în majoritate din judecători însă, în realitate, noua adunare „politică" ar putea face mai dificil procesul de luare a deciziilor în cadrul Consiliului Judiciar Național. În cazul în care cele două adunări ar avea opinii diferite cu privire la evaluarea unui candidat, adunarea care are un aviz pozitiv ar putea solicita o reevaluare de către consiliu în componența sa deplină, cu o majoritate de două treimi a tuturor membrilor consiliului. Un astfel de prag ar fi foarte greu de atins, având în vedere, de asemenea, influența din ce în ce mai mare a puterii legislative în ceea ce privește componența consiliului. Acest nou regim ar avea un impact direct asupra numirii și carierei judecătorilor din Polonia, întrucât este posibil ca, în unele circumstanțe, judecătorii membri ai consiliului care se află în cea de a doua adunare să nu mai aibă o poziție decisivă în ceea ce privește aspectele referitoare la evaluarea candidaților pentru posturile de judecători[23].

29. Această situație generează motive de preocupare din punct de vedere al independenței sistemului judiciar. De exemplu, un judecător al unei instanțe districtuale care trebuie să pronunțe o hotărâre într-un caz sensibil din punct de vedere politic și care solicită în același timp o promovare pentru a deveni judecător al unei instanțe regionale, poate fi tentat să urmeze poziția favorizată de majoritatea politică pentru a nu-și pune în pericol șansele de a obține promovarea. Inclusiv în cazul în care acest risc nu se materializează, noul regim nu oferă suficiente garanții pentru a se asigura aparența de independență care este esențială pentru menținerea încrederii pe care instanțele dintr-o societate democratică trebuie să o inspire opiniei publice[24].

30. Comisia remarcă faptul că, în avizele lor cu privire la proiectul de lege, Curtea Supremă și Consiliul Judiciar Național au exprimat o serie de preocupări în ceea ce privește constituționalitatea noului regim. În special, s-a remarcat faptul că noile norme ar face Consiliul Judiciar Național dependent de deciziile politice ale majorității parlamentare. Avizele au subliniat, de asemenea, faptul că Consiliul Judiciar Național este un organ unitar care nu poate fi divizat în două organe nerecunoscute în Constituție și că proiectul de lege ar schimba ordinea constituțională oferind Seimului o poziție dominantă asupra sistemului judiciar. În plus, încetarea prematură a mandatului judecătorilor membri ai Consiliului și a

[23] Acest lucru este contrar standardelor Consiliului Europei: Recomandarea Consiliului Europei din 2010 (punctul 26); Planul de acțiune al Consiliului Europei privind consolidarea independenței și a imparțialității instanțelor adoptat la 13 aprilie 2016 (CM(2016)36 final), la litera C.

[24] Cauzele CEDO *Morice/Franța*, 29369/10, 23 aprilie 2015, punctul 78; Cipru/Turcia, nr. 25781/94, 10 mai 2001, punctul 233.

funcționării unui organ constituțional ar încălca principiul unui stat democratic, guvernat de principiul statului de drept și de principiul legalității. Astfel cum s-a explicat mai sus, Comisia reamintește faptul că, în prezent, nu este posibil un control eficace al constituționalității acestor dispoziții.

3. 4. Vârsta de pensionare și competența de a prelungi mandatul judecătorilor

31. Articolul 1 alineatul (26) literele (b) și (c) și articolul 13 alineatul (1) din Legea de modificare a Legii privind organizarea instanțelor ordinare stipulează că regimul de pensionare aplicabil judecătorilor ordinari va fi redus de la 67 la 60 de ani pentru judecătorii femei și de la 67 la 65 de ani pentru judecătorii bărbați, iar ministrului justiției îi va fi acordată competența de a decide cu privire la prelungirea mandatelor judiciare (până la vârsta de 70 de ani) pe baza unor criterii vagi. În așteptarea acestei decizii, judecătorii în cauză rămân în funcție.

32. Noul regim de pensionare ar avea un impact negativ asupra independenței judecătorilor[25]. Noile norme creează un instrument suplimentar prin care ministrul justiției își poate exercita influența asupra judecătorilor individuali. În special, criteriile vagi pentru prelungirea mandatelor permit o marjă de apreciere excesivă, subminând principiul inamovibilității judecătorilor[26]. Odată cu reducerea vârstei de pensionare, legea permite ca judecători să solicite ministrului justiției prelungirea mandatului acestora cu până la zece ani în cazul judecătorilor femei și cu până la cinci ani în cazul judecătorilor bărbați. De asemenea, nu există un termen în care ministrul justiției trebuie să ia o decizie cu privire la prelungirea mandatului, ceea ce îi permite ministrului justiției să-și mențină influența asupra judecătorilor în cauză pentru perioada rămasă din mandatul lor judiciar. Chiar înainte de atingerea vârstei de pensionare, simpla perspectivă de a solicita ministrului justiției o astfel de prelungire ar putea exercita presiuni asupra judecătorilor în cauză.

33. Prin reducerea vârstei de pensionare pentru judecători, condiționând, în același timp, prelungirea mandatului judiciar de decizia ministrului justiției, noile norme subminează principiul inamovibilității judecătorilor, care este un element esențial al independenței judecătorilor, în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție și a Curții Europene a Drepturilor Omului. Printre cerințele unei instanțe independente, Curtea de Justiție a afirmat că judecătorii ar trebui să beneficieze de independență personală și operațională în exercitarea atribuțiilor lor și ar trebui, de asemenea, să fie protejați împotriva demiterii prin existența unor garanții eficace împotriva intervențiilor sau presiunile nejustificate din partea puterii executive[27]. De asemenea, dispozițiile în cauză nu sunt conforme cu standardele europene conform cărora judecătorii ar trebui să beneficieze de inamovibilitate până la o vârstă obligatorie de pensionare, în cazul în care există o astfel de vârstă de pensionare.

34. Comisia observă că noile norme ridică, de asemenea, probleme de constituționalitate. În conformitate cu avizul Curții Supreme[28], autorizarea ca ministrul justiției să decidă cu privire la prelungirea mandatului unui judecător, în combinație cu

---

[25] Recomandarea Consiliului Europei din 2010, punctul 49.

[26] Conform legii, ministrul justiției decide dacă este sau nu cazul să prelungească mandatul unui judecător, „luând în considerare utilizarea rațională a personalului instanței comune și necesitățile apărute ca urmare a volumului de lucru al instanțelor particulare” [a se vedea articolul 1 alineatul (26) litera (b) din lege].

[27] Cauza C-53/03 *Syfait și alții*, 31 mai 2005, punctul 31; cauza C-103/97 *Köllensperger și Atzwanger*, 4 februarie 1999, punctul 20.

[28] Avizul Curții Supreme din 28 aprilie 2017.

reducerea vârstei de pensionare pentru judecători, încalcă principiul inamovibilității judecătorilor [articolul 180 alineatul (1) din Constituție]. Astfel cum s-a explicat mai sus, Comisia reamintește faptul că, în prezent, nu este posibil un control eficace al constituționalității acestor dispoziții.

3.5. Curtea Supremă

3.5.1. Demiterea, pensionarea forțată și renumirea în funcție a judecătorilor Curții Supreme

35. În conformitate cu articolul 87 din noua Lege privind Curtea Supremă, în ziua următoare datei de intrare în vigoare a legii, toți judecătorii Curții Supreme ar urma să fie demiși și pensionați[29].

36. În conformitate cu articolul 88 din aceeași lege, numai judecătorii indicați de către ministrul justiției ar urma să rămână inițial activi pentru o perioadă interimară, până când președintele republicii realizează selecția finală a judecătorilor cărora li se va permite să rămână în funcție în urma unei proceduri speciale de verificare. Această procedură ar presupune ca președintele republicii să aleagă judecătorii care vor rămâne în funcție dintre acei judecători ai Curții Supreme care sunt preselectați de către ministrul justiției și evaluați de către Consiliul Judiciar Național. Legea include criterii vagi și neclare conform cărora ar trebui să fie efectuată alegerea judecătorilor care vor rămâne în funcție. Președintele republicii nu este obligat de nicio rezoluție a Consiliului Judiciar Național în acest sens[30]. În conformitate cu articolul 91 din Legea privind Curtea Supremă, în cazul în care judecătorul care exercită funcția de prim președinte al Curții Supreme este demis și pensionat, președintele republicii alege un prim președinte interimar al Curții Supreme.

37. Demiterea și pensionarea forțată a tuturor judecătorilor Curții Supreme, analizată în legătură cu normele prin care se permite posibila renumire a acestora în funcție, ar încălca independența judiciară a judecătorilor Curții Supreme. Judecătorii ar trebui să fie protejați împotriva demiterii prin existența unor garanții eficace împotriva intervențiilor sau presiunilor nejustificate din partea altor puteri ale statului[31]. În conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție și a Curții Europene a Drepturilor Omului și cu standardele europene, independența sistemului judiciar necesită garanții suficiente pentru a proteja persoana celor care au îndatorirea de a pronunța hotărâri în cadrul unui litigiu[32]. Inamovibilitatea judecătorilor de către puterea executivă pe

---

[29] În conformitate cu articolul 89 alineatul (1), judecătorii care sunt demiși și pensionați au dreptul la o retribuție în cuantum egal cu remunerația primită de judecător în cea mai recentă funcție deținută în cadrul Curții Supreme - până la împlinirea vârstei de 65 de ani. Articolul 89 alineatul (2) din Legea privind Curtea Supremă prevede că judecătorii care sunt demiși de la Curtea Supremă își mențin dreptul de a solicita ministrului justiției, în termen de 14 zile de la pensionare, transferul pe un post judiciar în cadrul unei instanțe ordinare, militare sau administrative. Ministrul Justiției are dreptul să refuze o astfel de cerere.

[30] Ulterior, în conformitate cu articolul 95 din Legea privind Curtea Supremă, ministrul justiției anunță posturile vacante în cadrul camerelor specifice ale Curții Supreme, iar apoi propune Consiliului Judiciar Național un candidat pe care l-a ales pentru fiecare post vacant anunțat. Consiliul Judiciar Național evaluează fiecare candidatură și face o propunere președintelui republicii pentru numirea într-un post de judecător la Curtea Supremă. În anumite cazuri, Consiliul Judiciar Național va putea să facă o astfel de propunere numai prin intermediul uneia dintre adunările sale, existând astfel posibilitatea excluderii adunării formate din judecători membri. Ministrul justiției poate face un anunț suplimentar cu privire la posturile rămase vacante. Ulterior, candidații își pot depune candidaturile în cadrul unei proceduri periodice, iar Consiliul Judiciar Național le analizează și prezintă o cerere președintelui republicii pentru numirea acestora pe posturi de judecători ai Curții Supreme.

[31] Cauza C-53/03 *Syfait și alții*, 31 mai 2005, punctul 31; cauza C-103/97 *Köllensperger și Atzwanger*, 4 februarie 1999, punctul 20.

[32] Cauza C-222/13 *TDC*, 9 octombrie. 2014, punctele 29-32; cauza C-506/04 Wilson, 19 septembrie 2006, punctul 53; cauza C-103/97 *Köllensperger și Atzwanger*, 4 februarie 1999, punctele 20-23. Cauza C-54/96 *Dorsch Consult*,

perioada exercitării funcției este o consecință a independenței acestora și este inclusă, prin urmare, în garanțiile prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Convenția europeană a drepturilor omului[33]. Prin urmare, judecătorii pot fi demiși numai în mod individual, dacă acest lucru este justificat pe baza unei proceduri disciplinare cu privire la activitatea lor individuală și care prezintă toate garanțiile în vederea constituirii apărării într-o societate democratică. Judecătorii nu pot fi demiși în grup; judecătorii nu pot fi demiși din motive generale care nu au legătură cu comportamentul individual.

38. Aceste garanții și măsuri de protecție lipsesc în cazul de față, iar dispozițiile în cauză ar constitui o încălcare flagrantă a independenței judecătorilor Curții Supreme și a principiului separării puterilor[34] și, prin urmare, a statului de drept.

3.5.2. Proceduri disciplinare

39. Legea privind Curtea Supremă stabilește o nouă cameră disciplinară și noi norme pentru procedurile disciplinare împotriva judecătorilor Curții Supreme[35].

40. Aceste noi norme privind procedurile disciplinare ar afecta în mod negativ independența sistemului judiciar. În special, implicarea ministrului justiției în procedurile disciplinare împotriva judecătorilor Curții Supreme ar constitui o amenințare la adresa independenței acestora: faptul că ministrul justiției ar avea competența de a iniția proceduri disciplinare împotriva judecătorilor Curții Supreme și, de asemenea, de a influența desfășurarea investigațiilor ar oferi ministrului justiției un instrument suplimentar de exercitare a unei presiuni considerabile asupra judecătorilor.

41. În special, în conformitate cu articolul 56 alineatul (5) din Legea privind Curtea Supremă, ministrul justiției poate formula obiecții împotriva deciziei responsabilului în materie disciplinară al Curții Supreme care efectuează o investigație pentru a încheia investigația respectivă din lipsă de motive; într-un astfel de caz, responsabilul în materie disciplinară al Curții Supreme ar trebui să continue derularea procedurii disciplinare și ar trebui să se supună instrucțiunilor din partea ministrului justiției. În plus, ministrul justiției ar putea să numească el însuși un

---

12 septembrie 1997, punctul 36; cauza C-17/00, D*e Coster*, 29 noiembrie. 2001, punctele 18-21; cauza CEDO Cipru/Ungaria, nr. 20261/12, 13 iunie 2016, punctul 121.

33 Cauza CEDO Campbell și Fell/Regatul Unit, A80 (1984), 28 iunie 1984, punctul 80.

34 Legea este în contradicție cu standardele Consiliului Europei. În special, noile norme intră în contradicție cu principiul inamovibilității judecătorilor, ca un element esențial al independenței judecătorilor, astfel cum este consacrat în Recomandarea Consiliului Europei din 2010. În consecință, judecătorii Curții Supreme trebuie să beneficieze de inamovibilitate, iar mandatele acestora nu ar trebui să fie încetate înainte de termen. De asemenea, în conformitate cu Recomandarea Consiliului Europei din 2010, deciziile privind selecția și cariera judecătorilor ar trebui să se bazeze pe criterii obiective prestabilite prin lege sau de către autoritățile competente și, în cazul în care guvernul sau puterea legislativă ia deciziile privind selecția și cariera judecătorilor, o autoritate independentă și competentă provenită în mare parte din sistemul judiciar ar trebui să fie autorizată să facă recomandări sau să emită avize pe care autoritatea de numire le respectă în practică. Legea în cauză încalcă aceste standarde.

35 Procedurile disciplinare împotriva judecătorilor Curții Supreme se referă la responsabilitatea pentru infracțiuni comise împotriva normelor de serviciu și pentru compromiterea demnității funcției lor. Articolul 5 din Legea privind Curtea Supremă stipulează că camera disciplinară se ocupă, de asemenea, de procedurile disciplinare împotriva judecătorilor Curții Supreme, de anumite proceduri disciplinare împotriva membrilor profesiilor juridice și de căile de atac introduse împotriva deciziilor disciplinare. Legea stabilește o nouă componență a instanțelor disciplinare ale Curții Supreme: în mod implicit, o instanță disciplinară de prim grad de jurisdicție va fi compusă dintr-un singur judecător al camerei disciplinare; o instanță disciplinară de al doilea grad de jurisdicție va fi compusă din trei judecători. Procedura disciplinară poate fi inițiată printr-o moțiune depusă de un responsabil în materie disciplinară [articolul 56 alineatul (1): responsabilul în materie disciplinară numit de Curtea Supremă pentru un mandat de trei ani, și articolul 54 alineatul (4): responsabilul în materie disciplinară numit de ministru pentru fiecare caz în parte].

responsabil în materie disciplinară pentru fiecare caz în parte[36]. Numirea unui responsabil în materie disciplinară de către ministrul justiției ar exclude orice alt responsabil în materie disciplinară dintr-un anumit caz. În cazul în care ministrul justiției a numit un responsabil în materie disciplinară, trebuie să fie efectuată o anchetă preliminară. În conformitate cu articolul 57 alineatul (2), responsabilul în materie disciplinară numit de ministru trebuie să respecte instrucțiunile furnizate de ministrul justiției în anumite cazuri.

42. Simpla amenințare reprezentată de faptul că pot fi inițiate proceduri disciplinare în conformitate cu instrucțiunile ministrului justiției ar afecta în mod direct independența judecătorilor Curții Supreme. Curtea de Justiție a statuat că, pentru ca o instanță să fie independentă, aceasta ar trebui să își exercite funcțiile în întregime în mod autonom, fără a fi subordonată niciunui alt organism și să fie astfel protejată împotriva intervențiilor externe sau a presiunilor susceptibile să pună în pericol soluționarea în mod independent de către membrii acesteia a cauzelor cu care sunt sesizați[37]. Aceste condiții nu sunt îndeplinite în cazul de față. În consecință, judecătorii Curții Supreme se pot simți presați să urmeze poziția adoptată de puterea executivă atunci când se pronunță asupra cauzelor.

3.5.3. Procesul legislativ

43. Comisia ia act de faptul că Legea privind Curtea Supremă, care este un act nou de sine stătător care conține peste 110 articole și modifică șase legi existente, ar avea un impact grav asupra independenței Curții Supreme și, în general, asupra separării puterilor și asupra statului de drept în Polonia. Comisia regretă faptul că această lege importantă nu a făcut obiectul pregătirilor și al consultărilor adecvate pe care aceasta le-ar fi meritat. Dimpotrivă, proiectul a fost prezentat la 12 iulie 2017 și a fost adoptat la 22 iulie 2017. Comisia consideră că un astfel de proces legislativ accelerat al celor două camere subminează în sine încrederea în sistemul judiciar din Polonia și nu este în conformitate cu spiritul de cooperare loială între instituțiile statului care ar trebui să caracterizeze un stat democratic, guvernat de principiul statului de drept.

3.6. Alte dispoziții

44. Cele patru legi conțin o serie de alte dispoziții sensibile din punct de vedere al statului de drept și al separării puterilor, în special în ceea ce privește încetarea prematură a mandatelor responsabililor în materie disciplinară din cadrul instanțelor[38], competențele ministrului justiției de a evalua performanțele instanțelor[39], transferul judecătorilor[40], structura Școlii Naționale de Magistratură[41],

---

36 Articolul 54 alineatul (1) din Legea privind Curtea Supremă. Ministrul justiției numește responsabilii în materie disciplinară din rândul procurorilor prezentați de Procurorul General.

37 Cauza C-503/15 *Margarit Panicello*, 16 februarie 2017, punctele 37-38; cauza C-203/14 *Consorci Sanitari del Maresme*, 6 octombrie 2015, punctul 19; cauza C-222/13 *TDC*, 9 octombrie 2014, punctul 30; cauzele conexate C-58/13 și C-59/13 *Torresi*, 17 iulie 2014, punctul 22; cauza C-506/04 *Wilson*, 19 septembrie 2006, punctul 51.

38 Articolul 6 din Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național; Articolul 100 alineatele (1) și (2) din Legea privind Curtea Supremă.

39 Articolul 1 alineatul (16) din Legea de modificare a Legii privind organizarea instanțelor ordinare.

40 Articolul 1 alineatul (5) litera (b) din Legea de modificare a Legii privind organizarea instanțelor ordinare.

41 Articolul 1 din Legea de modificare a Legii privind Școala Națională de Magistratură.

declarațiile de avere ale judecătorilor[42] și personalul Consiliului Judiciar Național și al Curții Supreme[43]. Aceste aspecte au fost identificate într-o serie de analize, în special din partea Curții Supreme și a Consiliului Judiciar Național, ca generând motive de preocupare, inclusiv întrebări privind conformitatea cu Constituția[44]. Cu toate acestea, astfel cum s-a explicat mai sus, în prezent nu este posibil un control independent și legitim al constituționalității.

4. CONCLUZII PRIVIND AMENINȚĂRI SISTEMICE LA ADRESA STATULUI DE DREPT

45. Din motivele menționate mai sus, Comisia consideră că situația unei amenințări sistemice la adresa statului de drept în Polonia, astfel cum a fost prezentată în Recomandările sale din 27 iulie 2016 și 21 decembrie 2016, s-a deteriorat semnificativ. În special:

(1) Numirea ilegală a președintelui Curții Constituționale, admiterea celor trei judecători numiți de cea de a opta legislatură a Seimului fără un temei juridic valabil, faptul că unul dintre acești judecători a fost numit în funcția de vicepreședinte al Curții, faptul că cei trei judecători care au fost numiți în mod legal în octombrie 2015 de către vechea guvernare nu au fost în măsură să își preia funcțiile de judecători ai Curții, precum și evoluțiile ulterioare din cadrul Curții descrise mai sus au condus *de facto* la o nouă componență a Curții complet în afara procesului constituțional normal de numire a judecătorilor. Din acest motiv, Comisia consideră că independența și legitimitatea Curții Constituționale au fost grav subminate și că, în consecință, constituționalitatea legilor poloneze nu mai poate fi garantată efectiv. Hotărârile pronunțate de Curte în aceste circumstanțe nu mai pot fi considerate ca furnizând un control eficace al constituționalității.

(2) Legea privind Școala Națională de Magistratură, aflată deja în vigoare, precum și Legea privind Consiliul Judiciar Național, Legea privind organizarea instanțelor ordinare și Legea privind Curtea Supremă, dacă ar intra în vigoare, ar submina în mod structural independența sistemului judiciar din Polonia și ar avea un impact imediat și concret asupra funcționării independente a sistemului judiciar în ansamblul său. Dat fiind faptul că independența sistemului judiciar este o componentă esențială a statului de drept, aceste noi legi cresc în mod semnificativ amenințările sistemice la adresa statului de drept, astfel cum au fost identificate în recomandările anterioare.

(3) În special, demiterea judecătorilor Curții Supreme, posibila lor renumire și alte măsuri prevăzute în Legea privind Curtea Supremă ar agrava semnificativ amenințările sistemice la adresa statului de drept.

(4) Noile legi ridică serioase semne de întrebare în ceea ce privește compatibilitatea lor cu Constituția Poloniei, astfel cum se subliniază într-o serie de declarații, în special din partea Curții Supreme, a Consiliul Judiciar Național, a Avocatului Poporului polonez, a Asociației Baroului și a asociațiilor de judecători și avocați,

---

42 Articolul 1 alineatul (33) din Legea de modificare a Legii privind organizarea instanțelor ordinare și articolul 38 din Legea privind Curtea Supremă.

43 Articolul 10 din Legea de modificare a Legii privind Consiliul Judiciar Național; articolul 93 și articolul 99 din Legea din 20 iulie privind Curtea Supremă.

44 Noile dispoziții privind directorii instanțelor au fost identificate, de asemenea, ca generând motive de preocupare (articolul 1 din Legea din 23 martie 2017 de modificare a Legii privind organizarea instanțelor ordinare).

precum și a altor părți interesate relevante[45]. Cu toate acestea, astfel cum s-a explicat mai sus, nu mai este posibil un control eficace al constituționalității acestor legi.

(5) În sfârșit, acțiunile și declarațiile publice împotriva judecătorilor și instanțelor din Polonia făcute de guvernul polonez și de membri ai Parlamentului din majoritatea aflată la guvernare au afectat încrederea în sistemul de justiție în ansamblul său. Comisia subliniază principiul cooperării loiale între organele de stat care constituie, astfel cum s-a evidențiat în avizele Comisiei de la Veneția, o condiție constituțională prealabilă într-un stat democratic guvernat de principiul statului de drept.

46. Comisia reamintește că, în statele în care a fost instituit un sistem de justiție constituțional, eficiența acestuia este o componentă-cheie a statului de drept. De asemenea, Comisia subliniază că, indiferent de modelul de sistem de justiție ales, independența sistemului judiciar trebuie să fie garantată din perspectiva dreptului Uniunii. Statele membre sunt responsabile de organizarea propriilor sisteme de justiție, inclusiv crearea sau nu a unui consiliu judiciar al cărui rol este de a proteja independența sistemului judiciar. Cu toate acestea, în cazul în care un stat membru a instituit un astfel de consiliu, astfel cum este cazul în Polonia unde Constituția poloneză a încredințat în mod explicit Consiliului Judiciar Național sarcina de a proteja independența sistemului judiciar, independența unui astfel de consiliu trebuie să fie garantată în conformitate cu standardele europene.

47. Fără a aduce atingere diversității sistemelor de justiție existente în Europa, au fost stabilite standarde europene comune privind garantarea independenței sistemului judiciar. Comisia observă cu profundă preocupare că, în urma intrării în vigoare a noii legi menționate mai sus, sistemul judiciar polonez nu ar mai fi compatibil cu standardele europene în această privință.

48. În această privință, Comisia ia act de decizia președintelui republicii din 24 iulie 2017 de a retrimite Seimului Legea privind Curtea Supremă și Legea privind Consiliul Judiciar Național.

49. Respectul față de statul de drept este nu doar o premisă obligatorie pentru protecția tuturor valorilor fundamentale enumerate la articolul 2 din TUE. Acesta reprezintă, de asemenea, o premisă pentru respectarea tuturor drepturilor și obligațiilor prevăzute în tratate și pentru stabilirea unei încrederi reciproce între cetățeni, mediul de afaceri și autoritățile naționale, pe de o parte, și sistemele juridice ale tuturor celorlalte state membre, pe de altă parte. Anumite aspecte ale noilor legi ridică, de asemenea, semne de întrebare în ceea ce privește compatibilitatea acestora cu dreptul UE și, din acest motiv, Comisia a decis, în plus față de prezenta recomandare privind statul de drept, să inițieze proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Poloniei atunci când Legea privind organizarea instanțelor ordinare va fi

[45] De exemplu, avizele Curții Supreme din 30 ianuarie, 3 februarie, 28 aprilie și 18 iulie 2017; avizele Consiliului Judiciar Național din 30 ianuarie, 10 februarie, 7 martie, 12 mai, 26 mai și 18 iulie 2017; avizele Avocatului Poporului din 1 februarie, 12 aprilie, 31 mai, 28 iunie și 18 iulie 2017; avizul directorului Școlii Naționale de Magistratură și Parchetului din 10 februarie 2017; avizele colective ale judecătorilor instanțelor de apel din Lublin din 6 februarie 2017; din Gdansk, Cracovia, Białystok, Szczecin, Rzeszów din 7 februarie 2017; din Varșovia și Poznań, din 8 februarie 2017; rezoluția Prezidiului Asociației Baroului din 3 februarie 2017; avizul Asociației Judecătorilor „Themis" din 29 ianuarie 2017. avizele Asociației Judecătorilor „Iustitia" din 8 februarie 2017, avizul Asociației Naționale a Referenților Juridici din 6 februarie 2017; avizul Asociației Foștilor Studenți și Candidaților NSJPP din 7 februarie 2017; avizul Asociației Naționale a Asistenților Judecătorilor din 8 februarie 2017.

publicată sau în cazul în care Legea privind Curtea Supremă ar fi promulgată și publicată.

50. Comisia subliniază că buna funcționare a statului de drept este esențială, de asemenea, pentru funcționarea neîntreruptă a pieței interne, întrucât operatorii economici trebuie să știe că vor fi tratați în mod egal în temeiul legii. Acest lucru nu poate fi asigurat fără un sistem judiciar independent în fiecare stat membru. Din acest motiv, Consiliul a subliniat importanța faptului ca autoritățile poloneze să abordeze preocupările serioase legate de statul de drept, în Recomandările sale specifice fiecărei țări adresate Poloniei în contextul semestrului european 2017. Recomandările specifice fiecărei țări au fost aprobate la nivel general de Consiliul European la 23 iunie 2017 și au fost adoptate de Consiliul Afaceri Economice și Financiare la 11 iulie 2017[46].

51. Comisia observă că o gamă largă de actori la nivel european și internațional și-au exprimat profunda preocupare cu privire la reforma sistemului de justiție din Polonia: reprezentanți ai sistemului judiciar din întreaga Europă, inclusiv Rețeaua Președinților Curților Supreme de Justiție ale Uniunii Europene și Rețeaua Europeană a Consiliilor Superioare ale Magistraturii, Comisia de la Veneția, Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei, Comisia Organizației Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului, precum și numeroase organizații ale societății civile cum ar fi Amnesty International și Human Rights and Democracy Network (Rețeaua pentru drepturile omului și democrație). Parlamentul European și-a exprimat, de asemenea, preocuparea, inclusiv în două rezoluții de sprijinire a punctelor de vedere ale Comisiei.

5. MĂSURI RECOMANDATE

52. Comisia recomandă ca autoritățile poloneze să acționeze în consecință și să soluționeze urgent această amenințare la adresa statului de drept.

53. În special, Comisia recomandă autorităților poloneze să ia următoarele măsuri:

(a) să restabilească independența și legitimitatea Curții Constituționale ca garant al Constituției poloneze, prin garantarea faptului că judecătorii, președintele și vicepreședintele acesteia sunt aleși și numiți în mod legal și prin punerea integrală în aplicare a hotărârilor Curții Constituționale din 3 și 9 decembrie 2015 care prevăd ca cei trei judecători care au fost numiți în mod legal în octombrie 2015 de către vechea guvernare să își poată prelua funcția de judecători ai Curții Constituționale și ca cei trei judecători numiți de noua guvernare fără un temei juridic valabil să nu mai pronunțe hotărâri fără a fi aleși în mod valabil[47];

(b) să publice și să pună în aplicare integral hotărârile Curții Constituționale din 9 martie 2016, 11 august 2016 și 7 noiembrie 2016;

---

[46] Considerentul 14: „*Securitatea juridică și încrederea în calitatea și predictibilitatea anumitor politici și instituții în materie de reglementare și în materie fiscală sunt factori importanți care ar putea conduce la creșterea ratei de investiții. Statul de drept și un sistem judiciar independent sunt esențiale, de asemenea, în acest context. Abordarea preocupărilor grave legate de statul de drept va contribui, de asemenea, la îmbunătățirea certitudinii juridice*". Recomandarea Consiliului din 13 iulie 2017 privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2017 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei pentru 2017

[47] A se vedea Recomandarea (UE) 2017/146 și Recomandarea (UE) 2016/1374.

(c) să se asigure că Legea privind Consiliul Judiciar Național, Legea privind organizarea instanțelor ordinare și Legea privind Curtea Supremă nu intră în vigoare și că Legea privind Școala Națională de Magistratură este retrasă sau modificată pentru a asigura conformitatea acesteia cu Constituția și cu standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar;

(d) să se abțină de la orice măsură care interferează cu inamovibilitatea judecătorilor Curții Supreme și funcția acestora;

(e) să se asigure că orice reformă a justiției respectă statul de drept și este în conformitate cu legislația UE și cu standardele europene privind independența sistemului judiciar și este pregătită în strânsă cooperare cu aparatul judiciar și cu toate părțile interesate;

(f) să se abțină de la acțiuni și declarații publice care ar putea submina și mai mult legitimitatea Curții Constituționale, a Curții Supreme, a instanțelor ordinare, a judecătorilor, în mod individual sau colectiv, sau a sistemului judiciar în ansamblul său.

54. Comisia subliniază că o cooperare loială între diferitele instituții ale statului în ceea ce privește chestiunile legate de statul de drept este esențială pentru găsirea unei soluții la situația actuală. De asemenea, Comisia încurajează autoritățile poloneze să solicite punctul de vedere al Comisiei de la Veneția cu privire la Legea privind Școala Națională de Magistratură, Legea privind Consiliul Judiciar Național, Legea privind organizarea instanțelor ordinare și Legea privind Curtea Supremă, precum și cu privire la orice nouă propunere legislativă destinată reformării sistemului de justiție din Polonia.

55. Comisia invită guvernul polonez să rezolve problemele identificate în prezenta recomandare în decurs de o lună de la primirea acesteia și să informeze Comisia cu privire la măsurile întreprinse în acest sens.

56. Comisia invită autoritățile poloneze să utilizeze oportunitatea oferită de decizia președintelui polonez de a retrimite Seimului Legea privind Consiliul Judiciar Național și Legea privind Curtea Supremă pentru a se asigura că orice reformă a sistemului judiciar din Polonia ține seama de preocupările exprimate în prezenta recomandare.

57. Comisia reamintește, de asemenea, că recomandările adoptate în temeiul Cadrului privind statul de drept nu împiedică activarea directă a articolului 7 din TUE, în cazul în care o deteriorare bruscă a situației într-un stat membru necesită o reacție mai puternică din partea UE[48].

58. În special, Comisia solicită autorităților poloneze să nu ia nicio măsură de demitere sau de pensionare forțată a judecătorilor Curții Supreme, întrucât aceste măsuri vor reprezenta o agravare foarte serioasă a amenințărilor sistemice la adresa statului de drept. În cazul în care autoritățile poloneze vor lua măsuri de acest tip, Comisia este pregătită să activeze imediat articolul 7 alineatul (1) din TUE.

59. Pe baza prezentei recomandări, Comisia este pregătită în continuare să poarte un dialog constructiv cu guvernul polonez.

[48] Secțiunea 4.1. din Comunicarea „Un nou cadru al UE pentru consolidarea statului de drept”, COM(2014) 158 final.

Adoptată la Bruxelles, 26.7.2017.

Pentru Comisie
Frans TIMMERMANS
Prim-vicepreședinte