EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 26.7.2017
C(2017) 5320 final

# AANBEVELING VAN DE COMMISSIE

**van 26.7.2017**

**over de rechtsstaat in Polen**

**ter aanvulling van de aanbevelingen (EU) 2016/1374 en (EU) 2017/146 van de Commissie**

**AANBEVELING VAN DE COMMISSIE**

**van 26.7.2017**

**over de rechtsstaat in Polen**

**ter aanvulling van de aanbevelingen (EU) 2016/1374 en (EU) 2017/146 van de Commissie**

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 27 juli 2016 heeft de Commissie een aanbeveling over de rechtsstaat in Polen[1] aangenomen, waarin zij haar bezorgdheid uitte over de situatie van het Constitutioneel Hof en waarin zij een manier van aanpak voorstelde. Op 21 december 2016 heeft de Commissie een aanvullende aanbeveling over de rechtsstaat in Polen[2] aangenomen.

(2) De Commissie nam die aanbevelingen aan op grond van het kader voor de rechtsstaat[3]. Daarin wordt uiteengezet hoe de Commissie zal reageren, indien er duidelijke aanwijzingen zijn van een bedreiging voor de rechtsstaat in een lidstaat van de Unie, en worden de met de rechtsstaat samenhangende beginselen verduidelijkt. Het kader voor de rechtsstaat biedt een leidraad voor een dialoog tussen de Commissie en de lidstaat om te voorkomen dat een systemische bedreiging voor de rechtsstaat zich ontwikkelt tot een „duidelijk gevaar voor een ernstige schending" die mogelijkerwijze de toepassing van de „procedure van artikel 7 van het EU-Verdrag" zou vereisen. Wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn van een systemische bedreiging voor de rechtsstaat in een lidstaat, kan de Commissie een dialoog met de betrokken lidstaat aangaan op grond van het kader voor de rechtsstaat.

(3) De Europese Unie is gegrondvest op een reeks gemeenschappelijke waarden die zijn vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie („VEU"), waaronder de eerbiediging van de rechtsstaat. De Commissie heeft als taak toe te zien op de naleving van het recht van de Unie, en is daarnaast, samen met het Europees Parlement, de lidstaten en de Raad, verantwoordelijk voor de bescherming van de gemeenschappelijke waarden van de Unie.

(4) De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Europees Hof voor de rechten van de mens, alsmede documenten opgesteld door de Raad van Europa, met name voortbouwend op de deskundigheid van de Europese Commissie voor democratie middels het recht („de Commissie van Venetië"), verschaffen een niet-uitputtende lijst van deze beginselen en definiëren zodoende de fundamentele

---

1 Aanbeveling (EU) 2016/1374 van de Commissie van 27 juli 2016 over de rechtsstaat in Polen; PB L 217 van 12.8.2016, blz. 53.

2 Aanbeveling (EU) 2017/146 van de Commissie van 21 december 2016 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van Aanbeveling (EU) 2017/146; PB L 22 van 27.1.2017, blz. 65.

3 Mededeling „Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat", COM(2014) 158 final.

betekenis van de rechtsstaat als gemeenschappelijke waarde van de Unie in de zin van artikel 2 VEU. Tot die beginselen behoren: het legaliteitsbeginsel, dat een transparant, aansprakelijk, democratisch en pluralistisch proces voor de vaststelling van wetgeving omvat, rechtszekerheid, een verbod van willekeur van de uitvoerende macht, onafhankelijke en onpartijdige rechters, onafhankelijke en doeltreffende rechterlijke toetsing, met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten, en gelijkheid voor de wet[4]. De staatsinstellingen zijn verplicht deze beginselen en waarden te eerbiedigen en zijn tevens gehouden tot loyale samenwerking.

(5) De Commissie zette in haar aanbeveling van 27 juli 2016 de omstandigheden uiteen waaronder zij op 13 januari 2016 had besloten de situatie te onderzoeken op grond van het kader voor de rechtsstaat en waaronder zij op 1 juni 2016 een advies had aangenomen over de rechtsstaat in Polen. Voorts werd in de aanbeveling toegelicht dat de gedachtewisselingen tussen de Commissie en de Poolse regering de punten van zorg van de Commissie niet konden wegnemen.

(6) De Commissie concludeerde in haar aanbeveling dat er sprake was van een systemische bedreiging voor de rechtsstaat in Polen en beval de Poolse autoriteiten aan passende maatregelen te nemen om die bedreiging met spoed aan te pakken.

(7) In haar aanbeveling van 21 december 2016 hield de Commissie rekening met de ontwikkelingen die zich in de tussentijd, sinds de aanbeveling van de Commissie van 27 juli 2016, hadden voorgedaan. De Commissie constateerde dat, hoewel sommige in haar vorige aanbeveling besproken kwesties waren aangepakt, er nog belangrijke kwesties onopgelost bleven en er zich intussen nieuwe problemen hadden aangediend. De Commissie stelde tevens vast dat de procedure aan de hand waarvan de nieuwe voorzitter van het Hof was benoemd, aanleiding gaf tot ernstige bezorgdheid over de rechtsstatelijkheid ervan. De Commissie concludeerde daaruit dat er nog steeds sprake was van een systemische bedreiging voor de rechtsstaat in Polen. De Commissie verzocht de Poolse regering de geconstateerde problemen met spoed, binnen twee maanden, te verhelpen en de Commissie in kennis te stellen van de maatregelen die daartoe werden genomen. De Commissie liet weten nog steeds bereid te zijn de constructieve dialoog met de Poolse regering op basis van de aanbeveling voort te zetten.

(8) Op 20 februari 2017, binnen de in de aanbeveling vastgestelde termijn van twee maanden, heeft de Poolse regering op de aanvullende aanbeveling van de Commissie geantwoord. De Poolse regering is het oneens met alle in de aanbeveling behandelde kwesties en stelt geen enkele nieuwe maatregel in het vooruitzicht om de door de Commissie vastgestelde punten van zorg aan te pakken. In het antwoord wordt beklemtoond dat met de benoeming van de nieuwe voorzitter van het Constitutioneel Hof op 21 december 2016, alsook met de inwerkingtreding van de wetten inzake de organisatie en de procedures van het Constitutioneel Hof en inzake de status van de rechters van het Constitutioneel Hof en de twee respectieve uitvoeringswetten de juiste voorwaarden zijn gecreëerd om het Hof in staat te stellen weer te functioneren na de periode van verlamming die was veroorzaakt door het politieke geruzie van politici van de oppositie waarbij ook de voormalige voorzitter van het Hof betrokken was.

(9) Op 21 december 2016 werd de heer Mariusz Muszyński aangewezen om bij afwezigheid van de nieuwe voorzitter van de Hof de taken van de voorzitter waar te nemen. De heer Muszyński was tijdens de achtste zittingsperiode van de Sejm zonder

[4] Zie COM(2014) 158 final, deel 2, bijlage I.

geldige rechtsgrondslag benoemd en op 20 december 2016 door de toenmalige waarnemende voorzitter van het Hof gemachtigd om zijn rechterlijk ambt op te nemen.

(10) Op 10 januari 2017 werd de vicevoorzitter van het Constitutioneel Hof door de pas benoemde voorzitter van het Hof verplicht zijn resterende verlof op te nemen. Op 24 maart 2017 werd dat verlof van de vicevoorzitter van het Hof door de voorzitter van het Hof verlengd, in weerwil van het verzoek van de vicevoorzitter om met ingang van 1 april 2017 zijn werkzaamheden als rechter bij het Hof te hervatten.

(11) Op 12 januari 2017 leidde de minister van Justitie een procedure voor het Constitutioneel Hof in om te toetsen of de verkiezing van drie rechters van het Hof in 2010 grondwettig was verlopen. Na deze procedure hebben de drie rechters in kwestie geen zaken meer toegewezen gekregen.

(12) Op 16 januari 2017 uitte de voorzitter van de Commissie van Venetië in een verklaring zijn bezorgdheid over de verslechterende situatie bij het Hof.

(13) Op 20 januari 2017 kondigde de regering een volledige hervorming van de rechterlijke macht aan. De minister van Justitie legde een ontwerpwet inzake de Nationale Raad voor Justitie voor.

(14) Op 25 januari 2017 kwam de minister van Justitie met een ontwerpwet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht en het openbaar ministerie van Polen.

(15) Op 10 februari 2017 legde het Hof van Beroep in Warschau het Hooggerechtshof een rechtsvraag voor over de beoordeling van de wettigheid van de benoeming van rechter Julia Przyłębska tot voorzitter van het Constitutioneel Hof. De uitspraak van het Hooggerechtshof is nog hangende.

(16) Op 24 februari 2017 benoemde de Sejm een nieuwe rechter ter vervanging van een rechter die zijn ambt bij het Constitutioneel Hof had neergelegd om als rechter zitting te nemen in het Poolse Hooggerechtshof.

(17) Op 1 maart 2017 verzocht een groep van 50 Sejm-leden het Constitutioneel Hof de ongrondwettigheid vast te stellen van de wet inzake het Hooggerechtshof op grond waarvan de eerste voorzitter van het Hooggerechtshof was verkozen.

(18) Op 13 maart 2017 trok de Nationale Raad voor Justitie vier moties in die bij het Constitutioneel Hof waren ingediend vanwege wijzigingen in de samenstelling van de betrokken kamers van rechters naar aanleiding van een besluit van de voorzitter van het Hof.

(19) Op 12 april 2017 diende een groep van 50 Sejm-leden een ontwerp in tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken.

(20) Op 11 mei 2017 stelde de Sejm de wet vast tot wijziging van de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en sommige andere wetten („wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht”). Deze wet is op 13 juni 2017 bekendgemaakt.

(21) Op 16 mei 2017 heeft de Commissie de Raad Algemene Zaken geïnformeerd over de situatie van de rechtsstaat in Polen. Rond de tafel bestond er een brede consensus over dat de rechtsstaat een zaak is waar de EU-instellingen en de lidstaten gemeenschappelijk belang bij hebben en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor dragen. Een zeer grote meerderheid van de lidstaten steunde de rol en de

inspanningen van de Commissie bij het aanpakken van deze kwestie. De lidstaten riepen de Poolse regering op om weer met de Commissie in dialoog te treden met het oog op een oplossing voor de hangende kwesties, en wilden desgevallend graag op de hoogte worden gehouden in het kader van de Raad Algemene Zaken.

(22) Op 23 juni 2017 hechtte de Europese Raad zijn algemene goedkeuring aan de landspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees Semester 2017 aan de lidstaten zijn gericht. In de aanbeveling voor Polen wordt in een overweging de nadruk gelegd op het volgende: „*Rechtszekerheid, vertrouwen in de kwaliteit en voorspelbaarheid van regelgeving, fiscaliteit en ander beleid en instellingen zijn belangrijke factoren waardoor het investeringspeil zou kunnen toenemen. In dit verband zijn ook de rechtsstaat en een onafhankelijke rechterlijke macht van wezenlijk belang. De rechtszekerheid kan mede worden verbeterd door werk te maken van ernstige punten van zorg in verband met de rechtsstaat*.” Op 11 juli 2017 zijn de landspecifieke aanbevelingen vastgesteld door de Raad Economische en Financiële Zaken[5].

(23) Op 5 juli 2017, na het verstrijken van het mandaat van de vorige vicevoorzitter van het Constitutioneel Hof, heeft de president van de Republiek de heer Mariusz Muszyński – een van de drie onrechtmatig benoemde rechters van het Hof – benoemd tot nieuwe vicevoorzitter van het Hof.

(24) Op 5 juli 2017 vroeg een groep Sejm-leden het Constitutioneel Hof om de ongrondwettigheid vast te stellen van bepalingen op grond waarvan het Hooggerechtshof de geldigheid van de benoeming van de voorzitter van het Hof door de president van de Republiek zou kunnen vaststellen.

(25) Op 12 juli 2017 diende een groep Sejm-leden een ontwerpwet inzake het Hooggerechtshof in houdende, onder meer, het ontslag en de gedwongen pensionering van alle rechters van het Hooggerechtshof, met uitzondering van degenen die door de minister van Justitie waren aangewezen.

(26) Op 13 juli 2017 drukte de Commissie in een brief aan de Poolse regering haar bezorgdheid uit over de recente wetgevingsvoorstellen betreffende het gerechtelijke apparaat en het Hooggerechtshof. De Commissie onderstreepte daarin dat men in het belang van een zinvolle dialoog diende af te zien van de vaststelling van deze voorstellen, en nodigde de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Justitie van Polen uit zo spoedig mogelijk bijeen te komen voor een vergadering dienaangaande. Op 14 juli 2017 herhaalde de Poolse regering in een brief aan de Commissie haar eerdere verduidelijkingen over de situatie van het Constitutioneel Hof.

(27) Op 15 juli 2017 hechtte de senaat zijn goedkeuring aan de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie en sommige andere wetten („wet inzake de Nationale Raad voor Justitie”) en aan de wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken („wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken”).

(28) Op 19 juli 2017 antwoordde de Poolse regering op de brief van de Commissie van 13 juli 2017, onder verwijzing naar de lopende hervorming van de wetgeving inzake de

[5] Overweging 14 van de Aanbeveling van de Raad van 13 juli 2017 over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2017 van Polen.

rechterlijke macht, en vroeg zij de Commissie om met het oog op verdere besprekingen concrete punten van zorg te presenteren.

(29) Op 22 juli 2017 stelde de senaat de wet inzake het Hooggerechtshof vast.

(30) Op 24 juli 2017 legde de president van de Republiek een verklaring af over zijn besluit om de wet inzake het Hooggerechtshof en de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie terug te verwijzen naar de Sejm.

(31) Op 25 juli 2017 ondertekende de president van de Republiek de wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken.

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

1. De Republiek Polen zou naar behoren rekening moeten houden met de hierna toegelichte analyse van de Commissie en zou de in punt 5 van deze aanbeveling vermelde maatregelen moeten nemen om de geconstateerde punten van zorg binnen de gestelde termijn aan te pakken.

## 1. REIKWIJDTE VAN DE AANBEVELING

2. De onderhavige aanbeveling dient ter aanvulling van de aanbevelingen van 27 juli 2016 en 21 december 2016. In de onderhavige aanbeveling wordt nagegaan welke van de in de vorige aanbevelingen geuite punten van zorg zijn aangepakt, worden de resterende punten van zorg vermeld en wordt een aantal nieuwe punten van zorg genoemd die sinds de vorige aanbeveling bij de Commissie zijn ontstaan met betrekking tot de rechtsstaat in Polen. Op basis daarvan worden aan de Poolse autoriteiten aanbevelingen voor mogelijke remedies gedaan. De punten van zorg hebben betrekking op:

(1) het ontbreken van een onafhankelijke en legitieme constitutionele toetsing;

(2) de vaststelling door het Poolse parlement van nieuwe wetgeving inzake de rechterlijke macht in Polen die aanleiding geeft tot ernstige bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en die de systemische bedreiging voor de rechtsstaat in Polen aanzienlijk vergroot:

(a) de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en sommige andere wetten („wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht”); bekendgemaakt in het Poolse staatsblad op 13 juni 2017 en in werking getreden op 20 juni 2017;

(b) de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie en sommige andere wetten („wet inzake de Nationale Raad voor Justitie); goedgekeurd door de senaat op 15 juli 2017; deze wet is op 24 juli 2017 terugverwezen naar de Sejm;

(c) de wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken („wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken”); goedgekeurd door de senaat op 15 juli 2017 en ondertekend door de president op 25 juli 2017;

(d) de wet inzake het Hooggerechtshof; goedgekeurd door de senaat op 22 juli 2017; deze wet is op 24 juli 2017 terugverwezen naar de Sejm.

## 2. HET ONTBREKEN VAN EEN ONAFHANKELIJKE EN LEGITIEME CONSTITUTIONELE TOETSING

3. In haar aanbeveling van 21 december 2016 raadt de Commissie de Poolse autoriteiten aan de volgende maatregelen nemen, waarom reeds was verzocht in de aanbeveling van 27 juli 2016:

   a) de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 3 en 9 december 2015 volledig ten uitvoer leggen, wat betekent dat de drie in oktober 2015 door de vorige legislatuur rechtsgeldig benoemde rechters hun ambt bij het Constitutioneel Hof kunnen opnemen en dat de drie door de nieuwe legislatuur zonder geldige rechtsgrondslag benoemde rechters dit ambt niet opnemen als zij niet rechtsgeldig verkozen zijn; daartoe wordt de president van de Republiek verzocht dringend de eed af te nemen van de drie door de vorige legislatuur verkozen rechters;

   b) de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 9 maart 2016 en de uitspraak van 11 augustus 2016 met betrekking tot de wet van 22 juli 2016 inzake het Constitutioneel Hof, alsmede andere uitspraken die na die datum zijn gedaan, en toekomstige uitspraken publiceren en volledig uitvoeren;

   c) ervoor zorgen dat alle hervormingen van de wet inzake het Constitutioneel Hof in overeenstemming zijn met de uitspraken van het Constitutioneel Hof, volledig rekening houden met de adviezen van de Commissie van Venetië en de effectiviteit van het Constitutioneel Hof als hoeder van de grondwet niet ondermijnen;

   d) zich onthouden van acties en publieke verklaringen die de legitimiteit en effectiviteit van het Constitutioneel Hof kunnen ondermijnen.

4. In aanvulling op die maatregelen beveelt de Commissie de Poolse autoriteiten aan:

   a) ervoor te zorgen dat het Constitutioneel Hof met spoed een effectieve constitutionele toetsing kan verrichten van de wet inzake de status van rechters, de wet inzake de organisatie en de procedures en de uitvoeringswet, alsmede dat de betrokken uitspraken onverwijld worden gepubliceerd en volledig worden uitgevoerd;

   b) ervoor te zorgen dat geen nieuwe voorzitter van het Constitutioneel Hof wordt benoemd zolang de uitspraken van het Constitutioneel Hof over de grondwettigheid van de nieuwe wetten niet zijn gepubliceerd en volledig zijn uitgevoerd, en zolang de drie rechters die in oktober 2015 tijdens de zevende zittingsperiode van de Sejm rechtsgeldig zijn benoemd, hun rechterlijk ambt bij het Hof niet hebben opgenomen;

   c) ervoor te zorgen dat, zolang de nieuwe voorzitter van het Constitutioneel Hof niet rechtmatig is benoemd, hij wordt vervangen door de vicevoorzitter van het Hof en niet door een waarnemend voorzitter of door de persoon die op 21 december 2016 tot voorzitter van het Hof is benoemd.

5. De Commissie merkt op dat geen van de door de Commissie aanbevolen maatregelen is uitgevoerd:

   a) de drie in oktober 2015 door de vorige legislatuur rechtsgeldig benoemde rechters hebben hun ambt als rechter bij het Constitutioneel Hof nog steeds niet kunnen opnemen. Daarentegen zijn de drie tijdens de achtste zittingsperiode

van de Sejm zonder geldige rechtsgrondslag benoemde rechters door de waarnemend voorzitter van het Hof gemachtigd om hun ambt op te nemen;

b) drie belangrijke uitspraken van het Constitutioneel Hof van 9 maart 2016, 11 augustus 2016 en 7 november 2016 zijn nog steeds niet bekendgemaakt en zijn verwijderd uit het register van het Hof dat toegankelijk is via de website van het Hof. Andere uitspraken die nog niet bekendgemaakt waren ten tijde van de vaststelling van de aanbeveling van 21 december 2016, zijn daarentegen wel in het staatsblad gepubliceerd, meer bepaald op 29 december 2016;

c) de grondwettigheid van wet inzake de status van rechters, de wet inzake de organisatie en de procedures en de uitvoeringswet is nog niet met spoed effectief getoetst door het Constitutioneel Hof en de benoeming van de nieuwe voorzitter van het Constitutioneel Hof heeft haar beslag gekregen voor deze toetsing kan plaatsvinden;

d) sinds het mandaat van de vorige voorzitter van het Constitutioneel Hof is verstreken, is nog geen nieuwe voorzitter rechtsgeldig benoemd. De vorige voorzitter is niet vervangen door de vicevoorzitter van het Hof, maar door een waarnemend voorzitter en vervolgens door de persoon die op 21 december 2016 tot voorzitter van het Hof is benoemd.

6. Zoals wordt uitgelegd in de aanbeveling van 21 december 2016[6], is de Commissie van mening dat de procedure aan de hand waarvan de nieuwe voorzitter van het Hof is benoemd, fundamentele rechtsstatelijke gebreken vertoont. De procedure werd ingeleid door een waarnemend voorzitter van wie de benoeming aanleiding gaf tot ernstige bezorgdheid met betrekking tot de beginselen van de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zoals gewaarborgd door de Poolse grondwet. Bovendien is de volledige selectieprocedure ongrondwettig doordat de drie rechters die in december onrechtsgeldig zijn benoemd door de nieuwe Sejm-legislatuur, aan de procedure deelnamen. Ook het feit dat de in oktober rechtsgeldig verkozen rechters niet aan de procedure konden deelnemen, is van invloed geweest op het resultaat en maakt de procedure ongeldig. Daarnaast gaven de zeer korte termijn waarbinnen de Algemene Assemblee is bijeengeroepen, en de weigering om de bijeenkomst uit te stellen, aanleiding tot ernstige bezorgdheid. Ten slotte is de verkiezing van kandidaten door slechts zes rechters onverenigbaar met de uitspraak van het Hof van 7 november 2016 volgens welke artikel 194, lid 2, van de grondwet zo moet worden begrepen dat de voorzitter van het Hof door de president van de Republiek moet worden benoemd uit de kandidaten die in de Algemene Assemblee van het Hof een meerderheid van de stemmen hebben behaald.

7. De Commissie vestigt tevens de aandacht op een aantal ontwikkelingen die sinds de benoeming van de voorzitter van het Constitutioneel Hof de legitimiteit van het Hof verder hebben ondermijnd. Meer bepaald: de vicevoorzitter van het Constitutioneel Hof, van wie de positie in de grondwet wordt erkend, werd door de pas benoemde voorzitter van het Hof verplicht zijn resterende verlof op te nemen; als gevolg van een door de procureur-generaal ingesteld beroep om de geldigheid van de verkiezing van drie rechters van het Constitutioneel Hof in 2010 te betwisten, werden deze rechters uitgesloten van de rechterlijke activiteiten van het Hof; de nieuwe voorzitter van het Hof wijzigde de samenstelling van de kamers van rechters die zaken behandelden en zaken werden toegewezen aan kamers die voor een deel uit onrechtmatig benoemde rechters bestonden; verzoeken, met name van de

[6] Zie de punten 5.3 en 5.4 van de aanbeveling.

ombudsman, om onrechtmatig benoemde behandelende rechters te wraken, werden afgewezen; een groot aantal vonnissen werd gewezen door kamers die voor een deel uit onrechtmatig benoemde rechters bestonden; tot slot werd aan het eind van het mandaat van de vicevoorzitter een onrechtmatig benoemde rechter benoemd tot nieuwe vicevoorzitter van het Hof.

8. Deze ontwikkelingen hebben er de facto toe geleid dat de samenstelling van het Constitutioneel Hof inmiddels volledig is gewijzigd, zonder dat daarbij het normale constitutionele proces voor de benoeming van rechters is gevolgd.

9. In hun antwoord van 20 februari 2017 op de aanvullende aanbeveling van de Commissie komen de Poolse autoriteiten niet tegemoet aan de bezorgdheid van de Commissie en stellen zij evenmin concrete maatregelen in het vooruitzicht om de door de Commissie aan de orde gestelde kwesties aan te pakken. In het antwoord wordt aangevoerd dat met de nieuwe wetten inzake het Constitutioneel Hof en de benoeming van de nieuwe voorzitter van het Constitutioneel Hof de juiste voorwaarden zijn gecreëerd om het Hof in staat te stellen weer te functioneren na de periode van verlamming die was veroorzaakt door het politieke geruzie van politici van de oppositie. Wat de samenstelling van het Hof betreft, wordt, net als in het antwoord op de aanbeveling van 27 juli 2016, ontkend dat deze enig gevolg heeft voor de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 3 en 9 december 2015. Met betrekking tot de procedure voor de selectie van de voorzitter van het Constitutioneel Hof wordt in het antwoord de uitspraak van 7 november 2016 genegeerd, waarin wordt gesteld dat de voorzitter van het Hof krachtens de grondwet moet worden benoemd uit de kandidaten die in de Algemene Assemblee van het Hof een meerderheid van de stemmen hebben behaald. Wat de rol van de vicevoorzitter van het Hof betreft, wordt in het antwoord voorbijgegaan aan het feit dat de positie van vicevoorzitter uitdrukkelijk in de grondwet wordt erkend en dat in dit verband dezelfde benoemingsprocedure van toepassing is als voor de voorzitter van de Hof. Wat de benoeming van een waarnemend voorzitter van het Constitutioneel Hof betreft, geeft het antwoord geen uitsluitsel over een desbetreffende constitutionele rechtsgrondslag, maar enkel de uitleg dat het een uitzonderlijk, door de buitengewone omstandigheden vereist aanpassingsmechanisme betrof.

10. De Commissie concludeert dat de onafhankelijkheid en de legitimiteit van het Constitutioneel Hof ernstig ondermijnd zijn en de grondwettigheid van Poolse wetten derhalve niet langer afdoende kan worden gewaarborgd[7]. Deze situatie is met name zorgwekkend uit het oogpunt van rechtsstatelijkheid omdat het Poolse parlement, zoals reeds toegelicht in de vorige aanbevelingen, een aantal bijzonder gevoelige nieuwe wetshandelingen heeft aangenomen, zoals een wet inzake de overheidsdiensten[8], een wet tot wijziging van de wet inzake de politiediensten en

[7] Volgens artikel 188 van de grondwet is het Constitutioneel Hof bevoegd om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van wetten en internationale verdragen met de grondwet, de verenigbaarheid van wetten met geratificeerde verdragen waarvan de ratificatie vooraf bij wet moet worden goedgekeurd, de verenigbaarheid van door de centrale staatsorganen vastgestelde regelgevingshandelingen met de grondwet, de geratificeerde verdragen en de wetten, de verenigbaarheid van de doelstellingen of de activiteiten van politieke partijen met de grondwet, alsmede over klachten inzake inbreuken op de grondwet. Volgens artikel 189 van de grondwet doet het Constitutioneel Hof eveneens uitspraak over rechtsmachtgeschillen tussen centrale constitutionele organen van de staat.

[8] Wet van 30 december 2015 tot wijziging van de wet inzake de overheidsdiensten en sommige andere wetten, gepubliceerd in het staatsblad op 8 januari 2016, item 34.

sommige andere wetten[9], wetten op het openbaar ministerie[10], een wet inzake de Ombudsman en tot wijzing van sommige andere wetten[11], een wet inzake de Nationale Mediaraad[12] en een terrorismebestrijdingswet[13].

11. Het ontbreken van een onafhankelijke en legitieme constitutionele toetsing in Polen had reeds een nadelig effect op de rechtsstaat in het land, maar dit effect is nu nog aanzienlijk verscherpt omdat de grondwettigheid van de nieuwe wetten inzake het Poolse gerechtelijke apparaat – als vermeld in punt 2, onder 2, en geanalyseerd in punt 3 – niet meer door een onafhankelijk constitutioneel hof kan worden geverifieerd en gewaarborgd.

## 3. GEVAREN VOOR DE ONAFHANKELIJKHEID VAN DE RECHTERLIJKE MACHT

12. De wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht, de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en de wet inzake het Hooggerechtshof bevatten een aantal bepalingen die aanleiding geven tot ernstige bezorgdheid met betrekking tot de beginselen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de scheiding der machten.

13. De Commissie merkt op dat in een aantal verklaringen en adviezen van onder meer het Hooggerechtshof, de ombudsman en de Nationale Raad voor Justitie bezorgdheid wordt geuit over de verenigbaarheid van de nieuwe wetten met de grondwet.

### 3.1. Assistent-rechters

14. Krachtens artikel 2, leden 1 en 36, van de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en sommige andere wetten, vervullen assistent-rechters gedurende vier jaar de taken van rechters in districtsrechtbanken. Zij mogen in deze rechtbanken als enige rechter optreden.

15. In het rechtsbestel van Polen heeft een assistent-rechter echter niet dezelfde status als een rechter[14]. Assistent-rechters worden voor een beperkte termijn van vier jaar benoemd en kunnen na 36 maanden kandideren om rechter te worden. Vergeleken met rechters gelden voor assistent-rechters niet dezelfde garanties voor het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – bijvoorbeeld op het gebied van de benoeming, die volgens een andere procedure verloopt. De grondwet voorziet niet in de mogelijkheid dat assistent-rechters rechterlijke functies uitvoeren. Dit houdt in dat een wijziging van hun status, en van de garanties voor hun

---

9 Wet van 15 januari 2016 tot wijziging van de wet inzake de politiediensten en sommige andere wetten, gepubliceerd in het staatsblad op 4 februari 2016, item 147.

10 Wet van 28 januari 2016 inzake het openbaar ministerie, gepubliceerd in het staatsblad op 15 februari 2016, item 177; wet van 28 januari 2016 – uitvoeringsbepalingen bij de wet – wet inzake het openbaar ministerie, gepubliceerd in het staatsblad op 15 februari 2016, item 178.

11 Wet van 18 maart 2016 inzake de Ombudsman en tot wijziging van sommige andere wetten. De wet is ondertekend door de president van de Republiek op 4 mei 2016.

12 Wet van 22 juni 2016 inzake de Nationale Mediaraad. De wet is ondertekend door de president van de Republiek op 27 juni 2016.

13 Wet van 10 juni 2016 inzake terrorismebestrijding. De wet is ondertekend door de president van de Republiek op 22 juni 2016.

14 Aan assistent-rechters worden weliswaar dezelfde taken toevertrouwd als een rechter, maar zij worden rechtstreeks door de minister van Justitie benoemd, met minimale inspraak van de Nationale Raad voor Justitie, die alleen bezwaar kan aantekenen binnen een termijn van 30 dagen.

onafhankelijkheid, bij gewone wet kan worden vastgesteld en geen grondwetswijziging vereist[15].

16. Tijdens het wetgevingsproces betreffende de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht heeft zowel het Hooggerechtshof als de Nationale Raad voor Justitie zijn bezorgdheid geuit over de vraag of de garanties voor de onafhankelijkheid van de assistent-rechters in overeenstemming zijn met de grondwet en met de vereisten voor een eerlijk proces als vastgelegd in artikel 6, lid 1, EVRM[16]. Naar het oordeel van het Europees Hof voor de rechten van de mens voldeed de vorige regeling inzake de assistent-rechters in Polen niet aan deze criteria[17].

17. Vanwege de korte looptijd van hun mandaat maakt de status van de assistent-rechters hen bijzonder kwetsbaar voor beïnvloeding van buitenaf, met name door de minister van Justitie. De minister van Justitie speelt een rol in het selecteren van assistent-rechters met het oog op hun benoeming tot rechter en heeft bijgevolg een grote invloed op het carrièreverloop van een assistent-rechter. Assistent-rechters die rechter willen worden, moeten een volledig nieuwe selectie- en benoemingsprocedure doorlopen. De assistent-rechter moet hiertoe eerst een aanvraag indienen bij de Nationale Raad voor Justitie, die de kandidaat grondig beoordeelt en al dan niet beslist deze bij de president van de Republiek voor te dragen voor een ambt als rechter. De bevoegdheid voor het benoemen van de kandidaat tot rechter berust bij de president van de Republiek. De legitieme ambitie van assistent-rechters om rechter te worden, in samenhang met het ontbreken van toereikende garanties voor de bescherming van hun persoonlijke onafhankelijkheid tijdens deze periode, stelt de assistent-rechters bloot aan druk van de minister van Justitie en kan hun persoonlijke onafhankelijkheid bij het wijzen van vonnissen beïnvloeden.

### 3.2. Voorzitters van de rechtbanken

18. In het Poolse rechtsbestel heeft de voorzitter van een rechtbank een dubbele rol: hij is niet alleen verantwoordelijk voor het beheer van de rechtbank, maar oefent ook rechterlijke functies uit. De nieuwe wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken doet twijfels rijzen over de persoonlijke onafhankelijkheid van de rechtbankvoorzitters bij het uitoefenen van hun rechterlijke functies, maar ook over hun invloed op andere rechters.

19. In artikel 1, lid 6, artikel 17, lid 1, en artikel 18, lid 1, van de nieuwe wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken zijn voorschriften vastgesteld over het ontslaan en benoemen van rechtbankvoorzitters. De minister van Justitie zou gedurende een periode van zes maanden de bevoegdheid krijgen om rechtbankvoorzitters te benoemen en te ontslaan, zonder zich daarbij te moeten

---

15 De onafhankelijkheid van de rechters zou in de grondwet moeten worden verankerd aan de hand van meer specifieke voorschriften op wetgevingsniveau (Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 17 november 2010 over rechters: onafhankelijkheid, efficiëntie en verantwoordelijkheden (hierna „RvE-aanbeveling" genoemd), punt 7). Tevens zij erop gewezen dat het Hooggerechtshof en de Nationale Raad voor Justitie in hun adviezen de grondwettigheid van deze wet ter discussie stelden.

16 Advies van het Hooggerechtshof van 3 februari 2017; advies van de Nationale Raad voor Justitie van 10 februari 2017.

17 EHRM, zaak *Henryk Urban en Ryszard Urban v Polen*, 23614/08, 28 februari 2011; EHRM, zaak *Mirosław Garlicki v Polen*, 36921/07, 14 september 2011; EHRM, zaak *Pohoska v Polen*, 33530/06, 10 april 2012.

houden aan concrete criteria of zijn beslissingen te moeten motiveren, en zonder dat de rechterlijke macht (noch de Nationale Raad voor Justitie, noch de raad van rechters van een betrokken gerecht) deze beslissingen kan blokkeren. Bovendien kan een ontslagbesluit van de minister van Justitie niet rechterlijk worden getoetst. Na de termijn van zes maanden zou de minister van Justitie naar eigen goeddunken rechtbankvoorzitters kunnen benoemen; alleen bij ontslag van een rechtbankvoorzitter zou de nationale Raad voor Justitie met een gekwalificeerde meerderheid van twee derde van zijn leden het besluit van de minister van Justitie kunnen blokkeren[18].

20. Als gevolg van zijn bevoegdheid om rechtbankvoorzitters willekeurig te ontslaan, zou de minister van Justitie deze voorzitters kunnen beïnvloeden op een wijze die hun persoonlijke onafhankelijkheid bij het wijzen van een vonnis in het gedrang kan brengen. Zo is het mogelijk dat een rechtbankvoorzitter die uitspraak moet doen in een gevoelige zaak tegen de staat, zich door de minister van Justitie onder druk gezet voelt om het standpunt van de staat te volgen teneinde te voorkomen dat hij als rechtbankvoorzitter wordt ontslagen.

21. Evenzo is het mogelijk dat rechters die geen rechtbankvoorzitter zijn, maar de ambitie daartoe hebben, geneigd zijn niet tegen een standpunt van de minister van Justitie in te gaan teneinde hun kansen om tot rechtbankvoorzitter te worden benoemd, niet in gevaar te brengen. Ook hun persoonlijke onafhankelijkheid bij het wijzen van een vonnis zou als gevolg hiervan op de helling komen te staan.

22. Tevens moet worden gewezen op de macht die rechtbankvoorzitters, uit hoofde van hun functie van rechtbankbeheerder, over andere rechters uitoefenen en op de mogelijke impact daarvan op de persoonlijke onafhankelijkheid van deze rechters. Rechtbankvoorzitters beschikken bijvoorbeeld over de bevoegdheid om rechters die aan het hoofd van een rechtbankafdeling of -sectie staan, te vervangen, om deze afdelings- en sectiehoofden ingeval van tekortkomingen een schriftelijke kennisgeving te sturen en een geldboete op te leggen, en om rechters binnen een bepaald rechtsdistrict zonder hun toestemming over te plaatsen.

23. Tot slot geven deze bepalingen aanleiding tot bezorgdheid uit het oogpunt van hun grondwettigheid, zoals met name wordt opgemerkt in de adviezen van het Hooggerechtshof, de Nationale Raad voor Justitie en de ombudsman. Met name de mogelijkheid voor de minister van Justitie om rechtbankvoorzitters te ontslaan druist in tegen de beginselen van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en scheiding der machten.

### 3.3. Rechters: benoeming en carrière

24. Overeenkomstig de Poolse grondwet wordt de rechterlijke onafhankelijkheid gewaarborgd door de Nationale Raad voor Justitie[19]. De rol van de Nationale Raad voor Justitie heeft een directe impact op de onafhankelijkheid van de rechters, met name met betrekking tot promotie, overplaatsing, disciplinaire procedures, ontslag en vervroegde pensionering. Ter illustratie: om een rechter te bevorderen (bijv. van een districtsrechtbank naar een regionale rechtbank), moet de president van de Republiek de rechter opnieuw benoemen en moet de beoordelings- en benoemingsprocedure, met inspraak van de Nationale Raad voor Justitie, nogmaals worden doorlopen.

---

[18] Artikel 1, lid 7, van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken.

[19] Artikel 186, lid 1, van de Poolse grondwet: „De Nationale Raad voor Justitie waarborgt de onafhankelijkheid van de rechtbanken en de rechters.”

25. In lidstaten waar een Raad voor Justitie is ingesteld, is de onafhankelijkheid van die raad daarom bijzonder belangrijk om ongepaste invloed van de regering of het parlement op de onafhankelijkheid van rechters te voorkomen. Ter illustratie: het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft in het kader van een disciplinaire procedure die door een bepaalde Raad tegen rechters was ingeleid, twijfels bij de mate van beïnvloeding door de wetgevende of de uitvoerende instanties geuit omdat de meeste leden van de Raad in kwestie rechtstreeks door deze instanties waren benoemd[20]. Om dezelfde redenen is in beproefde Europese normen, met name de aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 2010, bepaald dat „niet minder dan de helft van de leden [van de Raden voor Justitie] rechters moeten zijn die door hun confraters uit alle geledingen van de rechterlijke macht zijn gekozen met inachtneming van het pluralisme van de rechterlijke macht[21]". Het staat aan de lidstaten hun gerechtelijke systeem te organiseren en in het kader van die organisatie al dan niet een Raad voor Justitie in stellen. Is een dergelijke Raad eenmaal ingesteld, zoals in Polen, dan moet evenwel worden toegezien op de onafhankelijkheid ervan, overeenkomstig Europese normen.

26. Tot op heden voldeed het Poolse systeem volledig aan deze normen, aangezien de meeste rechters die in de Nationale Raad voor Justitie zitting hadden, door rechters waren gekozen. Dit systeem zou radicaal gewijzigd worden door artikel 1, lid 1, en artikel 7 van de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie, waarin is bepaald dat de vijftien leden-rechters van de Nationale Raad voor Justitie door de Sejm zullen worden benoemd en kunnen worden herbenoemd[22], en waarin een nieuwe structuur binnen de Raad wordt vastgelegd. De nieuwe voorschriften inzake de benoeming van leden-rechters van de Nationale Raad voor Justitie geven het parlement aanzienlijk meer invloed op de Raad en hebben een nadelig effect op de onafhankelijkheid van de Raad, in tegenspraak met de Europese normen. Het feit dat de Sejm de leden-rechters met een drie vijfde meerderheid moet benoemen, doet niets af aan deze bezorgdheid.

27. Deze bezorgdheid wordt nog verder versterkt door het feit dat overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie het mandaat van alle rechters die momenteel lid zijn van de Nationale Raad voor Justitie voortijdig zal worden beëindigd, waardoor het parlement onmiddellijk een beslissende invloed krijgt op de samenstelling van de Raad en afbreuk wordt gedaan aan de invloed van de rechters zelf.

28. Ook de nieuwe interne structuur draagt bij tot de politisering van de Nationale Raad voor Justitie. Overeenkomstig artikel 1, lid 7, van de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie zal de Raad uit twee assemblees bestaan: de

---

[20] EHRM, zaak *Ramos Nunes de Carvalho E Sá v Portugal*, 55391/13, 57728/13 en 74041/13, 21 juni 2016, punt 77.

[21] Punt 27; zie ook het actieplan van de Raad van Europa inzake de versterking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en onpartijdigheid van 13 april 2016, (CM(2016)36 final) punt C (ii). Advies nr. 10 van de Adviesraad van de Europese Rechters inzake de Raad voor Justitie ten dienste van de samenleving, punt 27; meerdere adviezen van de Commissie van Venetië en normen van het Europees netwerk van de Raden voor de rechtspraak in het verslag inzake Raden voor Justitie, verslag 2010-11, punt 2.3.

[22] De grondwet bepaalt dat de Nationale Raad voor Justitie moet zijn samengesteld uit ambtshalve benoemde leden (de eerste voorzitter van het Hooggerechtshof, de minister van Justitie, de voorzitter van het Administratief Hooggerechtshof en een door de president benoemd lid) en verkozen leden. De verkozen leden zijn vier „*door de Sejm gekozen*" volksvertegenwoordigers, twee „*door de Senaat gekozen*" senatoren en vijftien rechters, „*gekozen uit*" de gewone, administratieve en militaire rechtbanken en het Hooggerechtshof.

leden van de eerste zijn in meerderheid parlementsleden en de leden van de tweede zijn rechters die door het parlement zijn benoemd. Formeel zouden de leden de Raad nog steeds in meerderheid rechters zijn, maar in feite zou de nieuwe „politieke" assemblee het besluitvormingsproces in de Nationale Raad voor Justitie kunnen bemoeilijken. Als de twee assemblees een kandidaat verschillend beoordelen, zou de assemblee die een positief oordeel heeft, kunnen verzoeken om een herbeoordeling door de voltallige Raad, waarbij een tweederdemeerderheid van alle leden van de Raad vereist zou zijn. Aan deze minimumeis zou slechts zeer moeilijk kunnen worden voldaan, met name gezien de toegenomen invloed van de wetgevende macht op de samenstelling van de Raad. De nieuwe regeling zou rechtstreeks gevolgen hebben voor de benoeming en de loopbaan van Poolse rechters, aangezien de rechters die leden van de Raad zijn en in de tweede assemblee zitting hebben, in bepaalde omstandigheden niet langer de definitieve zeggenschap zouden kunnen hebben over aangelegenheden die de beoordeling van kandidaten voor het rechtersambt betreffen[23].

29. Deze situatie geeft aanleiding tot bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Een rechter bij een districtsrechtbank die in een politiek gevoelige zaak uitspraak moet doen en tegelijkertijd streeft naar een bevordering tot rechter bij een regionale rechtbank, zou geneigd kunnen zijn om zijn oordeel te laten beïnvloeden door het standpunt van de politieke meerderheid, teneinde zijn kansen op bevordering niet in gevaar te brengen. Ook als dit risico geen werkelijkheid wordt, voorziet de nieuwe regeling niet in voldoende garanties om de perceptie van onafhankelijkheid te verzekeren, die van wezenlijk belang is voor het vertrouwen dat de rechter in een democratische samenleving bij het publiek moet wekken[24].

30. De Commissie merkt op dat het Hooggerechtshof en de Nationale Raad voor Justitie in hun adviezen op een aantal punten hun bezorgdheid hebben geuit over de grondwettelijkheid van de nieuwe regeling. Met name is opgemerkt dat de nieuwe regels de Nationale Raad voor Justitie afhankelijk zouden maken van de politieke besluiten van de meerderheid in het parlement. In de adviezen is tevens benadrukt dat de Nationale Raad voor Justitie een ondeelbaar orgaan is en niet mag uiteenvallen in twee organen die niet in de grondwet voorkomen. Het wetsontwerp zou de grondwettelijke orde wijzigen door de Sejm een overheersende positie te geven ten opzichte van de rechterlijke macht. De voortijdige beëindiging van het mandaat van de rechters die lid zijn van de Raad, en van de werking van een grondwettelijk orgaan zou bovendien niet stroken met het beginsel dat de rechtsstaat en het legaliteitsbeginsel in een democratische staat leidend zijn. Zoals eerder gezegd, benadrukt de Commissie dat een effectieve constitutionele toetsing van deze bepalingen thans niet mogelijk is.

### 3.4. Pensioenleeftijd en bevoegdheid om het mandaat van een rechter te verlengen

31. In artikel 1, lid 26, onder b) en c), en artikel 13, lid 1, van de wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken wordt bepaald dat de pensioenleeftijd van gewone rechters wordt verlaagd van 67 tot 60 jaar voor vrouwelijke rechters en van 67 tot 65 jaar voor mannelijke rechters; de minister van Justitie krijgt de bevoegdheid om het mandaat van een rechter te verlengen (tot de

---

23 Dit is in strijd met de normen van de Raad van Europa: zie punt 26 van de aanbeveling van de Raad van Europa van 2010 en het actieplan van de Raad van Europa van 13 april 2016 inzake de versterking van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht (CM(2016)36 final), punt C).

24 EHRM, zaak 29369/10, Morice tegen Frankrijk, arrest van 23 april 2015, punt 78, en zaak 25781/94, Cyprus tegen Turkije, arrest van 10 mei 2001, punt 233.

leeftijd van 70 jaar), maar de daarvoor geldende criteria zijn onduidelijk. Hangende het besluit daartoe blijft de betrokken rechter in functie.

32. De nieuwe pensioneringsregeling heeft een ongunstig effect op de onafhankelijkheid van de rechter[25]. De nieuwe regels zijn een nieuw middel waarmee de minister van Justitie invloed kan uitoefenen op individuele rechters. Met name de vage criteria voor de verlenging van het mandaat geven een onterechte beslissingsbevoegdheid, die het beginsel dat rechters niet uit hun functie kunnen worden ontheven, ondermijnt[26]. De wet verlaagt de pensioenleeftijd van rechters, maar maakt het mogelijk dat de minister van Justitie hun mandaat verlengt met ten hoogste tien jaar voor vrouwelijke rechters en vijf jaar voor mannelijke rechters. Er geldt bovendien geen termijn waarbinnen de minister van Justitie een besluit moet nemen over de verlenging van het mandaat, waardoor de minister gedurende de resterende tijd van hun mandaat invloed kan behouden op de betrokken rechters. Ook voor de pensioenleeftijd is bereikt, zou het vooruitzicht de minister van Justitie om verlenging te moeten vragen, de betrokken rechters al onder druk kunnen zetten.

33. Door de pensioenleeftijd van rechters te verlagen en de minister van Justitie over de verlenging van het mandaat van rechters te laten beslissen, ondermijnen de nieuwe regels het beginsel dat rechters niet uit hun functie kunnen worden ontheven, hetgeen volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een wezenlijk onderdeel is van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Een van de criteria voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is dat rechters persoonlijk en functioneel onafhankelijk moeten zijn in de uitoefening van hun taken en tegen ontslag moeten worden beschermd door doeltreffende waarborgen tegen onterechte bemoeienis of druk vanuit de uitvoerende macht[27]. De betrokken bepalingen zijn voorts in strijd met de Europese normen die inhouden dat rechters tot aan de verplichte pensioenleeftijd, indien deze bestaat, een gegarandeerde ambtstermijn moeten hebben.

34. De Commissie merkt op dat de nieuwe regels ook vragen over de grondwettelijkheid ervan oproepen. Volgens het advies van het Hooggerechtshof[28] is het in strijd met het beginsel dat rechters niet uit hun functie kunnen worden ontheven (artikel 180, lid 1, van de Grondwet), als de minister van Justitie kan beslissen over de verlenging van het mandaat van rechters en in combinatie daarmee de pensioenleeftijd van rechters wordt verlaagd. Zoals eerder gezegd, benadrukt de Commissie dat een effectieve constitutionele toetsing van deze bepalingen thans niet mogelijk is.

---

25 Aanbeveling van de Raad van Europa van 2010, punt 49.

26 Volgens de wet beslist de minister van Justitie of het mandaat van een rechter al dan niet wordt verlengd, „waarbij hij het rationele gebruik van het personeel van de gewone rechtbanken en de behoeften die uit de werklast van bepaalde rechtbanken voortvloeien, in overweging neemt" (zie artikel 1, lid 26, onder b), van de wet).

27 Zaak C-53/03, Syfait e.a., arrest van 31 mei 2005, punt 31, en zaak C-103/97, Köllensperger en Atzwanger, arrest van 4 februari 1999, punt 20.

28 Advies van het Hooggerechtshof van 28 april 2017.

### 3.5. Hooggerechtshof

*3.5.1. Ontslag, gedwongen pensionering en herbenoeming van rechters bij het Hooggerechtshof*

35. Overeenkomstig artikel 87 van de nieuwe wet inzake het Hooggerechtshof zullen alle rechters van het Hooggerechtshof op de dag na de inwerkingtreding van de wet worden ontslagen en gepensioneerd[29].

36. Volgens artikel 88 van de wet inzake het Hooggerechtshof blijven gedurende een overgangsperiode slechts de door de minister van Justitie aangewezen rechters actief, totdat de president van de Republiek een definitieve selectie heeft verricht van de rechters die na een speciale verificatieprocedure mogen aanblijven. Deze procedure houdt in dat de president van de Republiek de rechters die in functie blijven kiest uit de rechters die door de minister van Justitie zijn voorgedragen en door de Nationale Raad voor Justitie zijn beoordeeld. De wet bevat vage en onduidelijke criteria voor de keuze van de rechters die in functie blijven. Resoluties van de Nationale Raad voor Justitie in dit verband zijn voor de president van de Republiek niet bindend[30]. Artikel 91 van de wet inzake het Hooggerechtshof bepaalt dat bij ontslag en pensionering van de rechter die het ambt van eerste voorzitter van het Hooggerechtshof bekleedt, de president van de Republiek een plaatsvervangende eerste voorzitter van het Hooggerechtshof kiest.

37. Het ontslag en de gedwongen pensionering van alle rechters van het Hooggerechtshof zouden, de regels voor hun mogelijke herbenoeming in aanmerking genomen, een schending van de onafhankelijkheid van de rechters van het Hooggerechtshof inhouden. Rechters dienen tegen ontslag te worden beschermd door middel van doeltreffende waarborgen tegen onterechte bemoeienis of druk van de kant van andere machten in de staat[31]. Overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, alsmede de Europese normen, vereist de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht dat er is voorzien in voldoende waarborgen ter bescherming van de persoon van degenen die tot taak hebben recht te spreken[32]. Een consequentie van de onafhankelijkheid van de rechter

---

29 In artikel 89, lid 1, van de wet wordt bepaald dat ontslagen en gepensioneerde rechters aanspraak hebben op een vergoeding die gelijk is aan de bezoldiging die zij ontvingen voor hun meest recente post bij het Hooggerechtshof, totdat zij de leeftijd van 65 jaar bereiken. In artikel 89, lid 2, van de wet wordt bepaald dat rechters die bij het Hooggerechtshof zijn ontslagen, binnen veertien dagen na hun pensionering bij de minister van Justitie kunnen verzoeken om overplaatsing naar een post bij een gewone, militaire of administratieve rechtbank. De minister van Justitie mag dat verzoek weigeren.

30 Overeenkomstig artikel 95 van de wet inzake het Hooggerechtshof maakt de minister van Justitie vervolgens vacatures bekend in bepaalde kamers van het Hooggerechtshof, waarna hij voor elk van de bekendgemaakte vacatures een kandidaat van zijn keuze voordraagt aan de Nationale Raad voor Justitie. De Nationale Raad voor Justitie beoordeelt de kandidaten en doet aan de president van de Republiek een voorstel voor de benoeming van een rechter bij het Hooggerechtshof. In bepaalde gevallen kan de Nationale Raad voor Justitie dit voorstel indienen via slechts één van de assemblees, en derhalve de uit rechters bestaande assemblee potentieel buitensluiten. De minister van Justitie kan een aanvullende aankondiging doen omtrent de overige vacatures. De gegadigden kunnen zich dan kandidaat stellen volgens een normale procedure, waarbij de Nationale Raad voor Justitie de kandidatuur beoordeelt en bij de president van de Republiek een verzoek indient voor de benoeming van de kandidaat tot rechter bij het Hooggerechtshof.

31 Zaak C-53/03, Syfait e.a., arrest van 31 mei 2005, punt 31, en zaak C-103/97, Köllensperger en Atzwanger, arrest van 4 februari 1999, punt 20.

32 zaak C-222/13, TDC, arrest van 9 oktober 2014, punten 29 tot en met 32, zaak C-506/04, Wilson, arrest van 19 september 2006, punt 53, zaak C-103/97, Köllensperger en Atzwanger, arrest van 4 februari 1999, punten 20 tot en met 23, zaak C-54/96, Dorsch Consult, arrest van 12 september 1997,

is dat hij tijdens zijn ambtstermijn niet uit zijn functie kan worden ontheven door de uitvoerende macht, wat dan ook een van de garanties is waarin artikel 6, lid 1, van het EVRM voorziet[33]. Rechters mogen derhalve alleen individueel worden ontslagen, indien dat gerechtvaardigd is gebleken op grond van een tuchtrechtelijke procedure die betrekking heeft op hun individuele activiteiten en voorziet in alle waarborgen voor de verdediging zoals die in een democratische samenleving van kracht zijn. Rechters kunnen niet worden ontslagen op collectieve basis of om algemene redenen die geen verband houden met hun individuele gedrag.

38. Deze garanties en waarborgen ontbreken in het onderhavige geval en de betrokken bepalingen zijn daarom een flagrante schending van de onafhankelijkheid van de rechters van het Hooggerechtshof en van de scheiding der machten[34], en derhalve van de rechtsstaat.

*3.5.2. Tuchtprocedures*

39. Bij de wet inzake het Hooggerechtshof wordt een nieuwe tuchtkamer ingesteld en worden nieuwe regels voor tuchtprocedures tegen rechters bij het Hooggerechtshof ingevoerd[35].

40. Deze nieuwe regels tasten de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aan. Met name de betrokkenheid van de minister van Justitie bij tuchtprocedures tegen rechters van het Hooggerechtshof zou een aantasting van hun onafhankelijkheid vormen, want met de bevoegdheid om tuchtprocedures tegen rechters van het Hooggerechtshof in te leiden en de mogelijkheid om ook het verloop van het onderzoek te beïnvloeden, beschikt de minister van Justitie over nog meer middelen om aanzienlijke druk op rechters uit te oefenen.

41. Met name kan de minister van Justitie overeenkomstig artikel 56, lid 5, van de wet inzake het Hooggerechtshof er bezwaar tegen maken wanneer een met een

---

punt 36, zaak C-17/00, De Coster, arrest van 29 november 2001, punten 18 tot en met 21, EHRM-zaak 20261/12, Baka tegen Hongarije, arrest van 23 juni 2016, punt 121,

33 en EHRM-zaak A80(1984), Campbell en Fell tegen Verenigd Koninkrijk, arrest van 28 juni 1984, punt 80.

34 De wet beantwoordt niet aan de normen van de Raad van Europa. De nieuwe regels zijn met name in strijd met het beginsel dat rechters niet uit hun functie kunnen worden ontheven, een wezenlijk onderdeel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht dat is vastgelegd in de aanbeveling van de Raad van Europa van 2010. Voor de rechters van het Hooggerechtshof dient derhalve een gegarandeerde ambtstermijn te gelden, en hun mandaat mag niet voortijdig worden ingetrokken. Volgens de aanbeveling van de Raad van Europa van 2010 moeten besluiten over de keuze van rechters en hun loopbaan worden gebaseerd op objectieve criteria die vooraf bij wet of door de bevoegde autoriteiten zijn vastgesteld, en wanneer de regering of het parlement besluiten neemt over de keuze van rechters en hun loopbaan, moet een onafhankelijke bevoegde autoriteit die voor een aanzienlijk deel uit rechters is samengesteld, aanbevelingen kunnen doen of adviezen kunnen uitbrengen die door het tot aanstelling bevoegde gezag in de praktijk worden nagevolgd. Deze normen worden door de wet geschonden.

35 De tuchtprocedures tegen rechters bij het Hooggerechtshof hebben betrekking op de aansprakelijkheid voor overtreding van de dienstvoorschriften en aantasting van de waardigheid van het ambt. Overeenkomstig artikel 5 van de wet inzake het Hooggerechtshof behandelt de tuchtkamer ook tuchtprocedures tegen rechters bij het Hooggerechtshof, bepaalde tuchtprocedures tegen leden van juridische beroepsgroepen en beroepen die tegen tuchtrechtelijke besluiten worden ingesteld. De wet voorziet in een nieuwe samenstelling van de tuchtgerechten van het Hooggerechtshof: in beginsel bestaat het tuchtgerecht in eerste aanleg uit één rechter van de tuchtkamer; het tuchtgerecht in tweede aanleg bestaat uit drie rechters. Een tuchtprocedure kan worden ingeleid door een motie van een met de tuchtprocedure belaste functionaris (artikel 56, lid 1: de met de tuchtprocedure belaste functionaris wordt door het Hooggerechtshof benoemd voor een termijn van drie jaar; artikel 54, lid 4: de met de tuchtprocedure belaste functionaris wordt per geval door de minister benoemd).

tuchtprocedure belaste functionaris van het Hooggerechtshof die een onderzoek leidt, beslist om het onderzoek te beëindigen wegens ontoereikende motivering; de betrokken functionaris van het Hooggerechtshof zou in dat geval de tuchtprocedure moeten voortzetten en gebonden zijn door de instructies van de minister van Justitie. Bovendien zou de minister van Justitie voor een bepaalde zaak zelf een functionaris voor de tuchtprocedure kunnen benoemen[36]. Door de benoeming van een met de tuchtprocedure belaste functionaris door de minister van Justitie zou in de betrokken zaak elke andere met tuchtprocedures belaste functionaris worden uitgesloten. Telkens wanneer de minister van Justitie een met de tuchtprocedure belaste functionaris benoemt, moet een vooronderzoek worden verricht. Overeenkomstig artikel 57, lid 2, zou de door de minister benoemde functionaris in bepaalde gevallen gebonden zijn door de instructies van de minister van Justitie.

42. Alleen al de dreiging die uitgaat van het inleiden van een tuchtprocedure op instructie van de minister van Justitie zou een rechtstreekse aantasting zijn van de onafhankelijkheid van de rechters van het Hooggerechtshof. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een gerechtelijke instantie slechts onafhankelijk is als zij haar taken volledig autonoom uitoefent, zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn, zodat zij beschermd is tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen[37]. Aan deze voorwaarden wordt in het onderhavige geval niet voldaan. Het is derhalve mogelijk dat de rechters bij het Hooggerechtshof druk ondervinden om bij het vellen van hun oordeel het standpunt van de uitvoerende macht te volgen.

*3.5.3. Wetgevingsproces*

43. De Commissie merkt op dat de wet inzake het Hooggerechtshof, een opzichzelfstaande nieuwe wet die meer dan 110 artikelen omvat en waarbij zes reeds bestaande wetten worden gewijzigd, ernstige consequenties zou hebben voor de onafhankelijkheid van het Hooggerechtshof en meer in het algemeen de scheiding der machten en de rechtsstaat in Polen. De Commissie betreurt het dat de voorbereiding en het overleg die deze belangrijke wet verdient, niet hebben plaatsgevonden. Het wetsontwerp is namelijk op 12 juli 2017 ingediend en al op 22 juli 2017 goedgekeurd. De Commissie is van oordeel dat een wetgevingsproces waarbij een voorstel in zo korte tijd door de twee kamers van het parlement wordt gejaagd, op zich het vertrouwen in de rechterlijke macht in Polen ondermijnt en niet in overeenstemming is met de geest van loyale samenwerking tussen de instellingen van de staat waardoor een democratische rechtsstaat zou moeten worden gekenmerkt.

### 3.6. Overige bepalingen

44. De vier wetten omvatten een aantal andere bepalingen die gevoelig zijn wat de rechtsstaat en de scheiding der machten betreft, met name ten aanzien van de voortijdige beëindiging van het mandaat van de met tuchtprocedures belaste

---

36 Artikel 54, lid 1, van de wet inzake het Hooggerechtshof. De minister van Justitie benoemt een van de door het openbaar ministerie voorgedragen aanklagers tot functionaris voor de tuchtprocedure.

37 Zaak C-503/15, Margarit Panicello, arrest van 16 februari 2017, punten 37 en 38, zaak C-203/14, Consorci Sanitari del Maresme, arrest van 6 oktober 2015, punt 19, zaak C-222/13, TDC, arrest van 9 oktober 2014, punt 30, gevoegde zaken C-58/13 en C-59/13, Torresi, arrest van 17 juli 2014, punt 22, zaak C-506/04, Wilson, arrest van 19 september 2006, punt 51.

functionarissen van de rechtbanken[38], de bevoegdheden van de minister van Justitie om de prestaties van de rechtbanken te beoordelen[39], de overplaatsing van rechters[40], de structuur van de Nationale School voor de rechterlijke macht[41], de vermogensverklaringen van rechters[42] en het personeel van de Nationale Raad voor Justitie en het Hooggerechtshof[43]. Deze bepalingen zijn in een aantal analyses, met name van het Hooggerechtshof en de Nationale Raad voor Justitie, zorgwekkend bevonden, onder meer wat de verenigbaarheid ervan met de grondwet betreft[44]. Zoals eerder uiteengezet, is een onafhankelijke en legitieme constitutionele toetsing momenteel echter niet mogelijk.

## 4. VASTSTELLING VAN EEN SYSTEMISCHE BEDREIGING VOOR DE RECHTSSTAAT

45. De Commissie is om de eerder genoemde redenen van mening dat de situatie waarbij er sprake is van een systemische bedreiging voor de rechtsstaat in Polen, zoals uiteengezet in de aanbevelingen van de Commissie van 27 juli 2016 en 21 december 2016, sterk is verslechterd. Meer bepaald geldt dit de volgende punten:

(1) De onwettige benoeming van de voorzitter van het Constitutioneel Hof, de toelating van de drie rechters die tijdens de achtste zittingsperiode van de Sejm zonder geldige rechtsgrondslag zijn benoemd, het feit dat een van deze rechters tot vicevoorzitter van het Constitutioneel Hof is benoemd, het feit dat de drie rechters die in oktober 2015 door de vorige legislatuur rechtsgeldig waren benoemd, hun ambt als rechter bij het Constitutioneel Hof niet hebben kunnen opnemen, alsmede de eerder beschreven vervolgontwikkelingen binnen het Constitutioneel Hof, hebben er de facto toe geleid dat de samenstelling van het Hof volledig is vernieuwd buiten de normale grondwettelijke procedures voor de benoeming van rechters om. De Commissie is daarom van oordeel dat de onafhankelijkheid en de legitimiteit van het Constitutioneel Hof ernstig zijn ondermijnd en dat de grondwettigheid van Poolse wetten daardoor niet langer afdoende kan worden gewaarborgd. De arresten van het Hof kunnen, gezien deze omstandigheden, niet langer worden geacht een effectieve constitutionele toetsing te bieden.

(2) De wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht, die al van kracht is, en de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en de wet inzake het Hooggerechtshof, indien deze van kracht worden, leiden tot een structurele ondermijning van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Polen en zouden een onmiddellijk en concreet effect hebben op de onafhankelijke werking van de rechterlijke macht in haar geheel. Omdat de onafhankelijkheid van de

---

38 Artikel 6 van de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie en artikel 100, leden 1 en 2, van de wet inzake het Hooggerechtshof.

39 Artikel 1, lid 16, van de wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken.

40 Artikel 1, lid 5, onder b), van de wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken.

41 Artikel 1 van de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht.

42 Artikel 1, lid 33, van de wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en artikel 38 van de wet inzake het Hooggerechtshof.

43 Artikel 10 van de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie en de artikelen 93 en 99 van de wet van 20 juli inzake het Hooggerechtshof.

44 Ook de nieuwe bepalingen inzake de directeuren van de rechtbanken zijn zorgwekkend bevonden (artikel 1 van de wet van 23 maart 2017 tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken).

rechterlijke macht een wezenlijk onderdeel van de rechtsstaat is, versterken deze wetten in aanzienlijke mate de systemische bedreiging voor de rechtsstaat die in de voorgaande aanbevelingen is vastgesteld.

(3) In het bijzonder het ontslag van de rechters bij het Hooggerechtshof, hun mogelijke herbenoeming en andere in de wet inzake het Hooggerechtshof vervatte maatregelen zouden de systemische bedreiging voor de rechtsstaat in zeer ernstige mate verergeren.

(4) De nieuwe wetten leiden tot ernstige bezorgdheid over de verenigbaarheid ervan met de Poolse grondwet, zoals is benadrukt in een aantal verklaringen van onder andere het Hooggerechtshof, de Nationale Raad voor Justitie, de Poolse ombudsman, de orde van advocaten en beroepsverenigingen van rechters en advocaten, en andere belanghebbenden[45]. Zoals eerder gezegd, is een effectieve constitutionele toetsing van deze bepalingen niet meer mogelijk.

(5) Tot slot hebben de tegen Poolse rechters en rechtbanken gerichte maatregelen en uitlatingen van de Poolse regering en van leden van het parlement die tot de regerende meerderheid behoren, het vertrouwen in het rechtsstelsel als zodanig beschadigd. De Commissie herinnert met klem aan het beginsel van loyale samenwerking tussen de staatsorganen, waarvan in de adviezen van de Commissie van Venetië wordt benadrukt dat het een grondwettelijke vereiste betreft in een democratische rechtsstaat.

46. De Commissie wijst erop dat de effectieve werking van een constitutioneel rechtsstelsel een wezenlijk onderdeel is van de rechtsstaat. De Commissie benadrukt tevens dat welk model voor het rechtsstelsel ook wordt gekozen, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op grond van het EU-recht gewaarborgd moet blijven. Het staat aan de lidstaten hun rechtsstelsel te organiseren en in het kader daarvan al dan niet een Raad voor Justitie in stellen, die tot taak heeft de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Is in een lidstaat echter een dergelijke raad ingesteld, zoals in Polen, waar de Poolse grondwet de Nationale Raad voor Justitie uitdrukkelijk de opdracht heeft gegeven om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen, dan moet de onafhankelijkheid van die raad overeenkomstig de Europese normen worden gegarandeerd.

47. Hoewel er in Europa een verscheidenheid van rechtssystemen bestaat, zijn niettemin gemeenschappelijke Europese normen voor het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht vastgesteld. De Commissie merkt met grote bezorgdheid op dat het Poolse rechtsstelsel, wanneer de bovengenoemde

[45] Onder andere de adviezen van het Hooggerechtshof van 30 januari, 3 februari, 28 april en 18 juli 2017, de adviezen van de Nationale Raad voor Justitie van 30 januari, 10 februari, 7 maart, 12 mei, 26 mei en 18 juli 2017, de adviezen van de ombudsman van 1 februari, 12 april, 31 mei, 28 juni en 18 juli 2017, het advies van de directeur van de Nationale School voor de rechterlijke macht en het openbaar ministerie van 10 februari 2017, de collectieve adviezen van rechters bij hoven van beroep in het arrondissement Lublin van 6 februari 2017, in de arrondissementen Gdańsk, Kraków, Białystok, Szczecin en Rzeszów van 7 februari 2017 en in de arrondissementen Warschau en Poznań van 8 februari 2017, de resolutie van het presidium van de nationale orde van advocaten van 3 februari 2017, het advies van de vereniging van rechters „Themis" van 29 januari 2017, het advies van de vereniging van rechters „Iustitia" van 8 februari 2017, het advies van de nationale vereniging van gerechtsreferendarissen van 6 februari 2017, het advies van de vereniging van oud-studenten en aspirant-studenten van de Nationale School voor de rechterlijke macht en het openbaar ministerie van 7 februari 2017 en het advies van de nationale vereniging van rechters-plaatsvervangers van 8 februari 2017.

nieuwe wetten in werking treden, niet langer verenigbaar zal zijn met de Europese normen in kwestie.

48. De Commissie neemt in dit verband nota van het besluit dat de president van de Republiek op 24 juli 2017 heeft genomen om de wet inzake het Hooggerechtshof en de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie terug te verwijzen naar de Sejm.

49. Eerbiediging van de rechtsstaat is niet alleen een vereiste voor de bescherming van alle fundamentele waarden die in artikel 2 VEU worden opgesomd. Het is tevens een vereiste voor de handhaving van alle rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de Verdragen en voor het wederzijds vertrouwen van burgers, ondernemingen en nationale autoriteiten in de rechtsstelsels van alle andere lidstaten. Sommige aspecten van de nieuwe wetten geven aanleiding tot bezorgdheid over de verenigbaarheid ervan met het EU-recht; de Commissie heeft daarom beslist om naast deze rechtsstaataanbeveling tevens inbreukprocedures tegen Polen in te leiden wanneer de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken wordt bekendgemaakt of indien de wet inzake het Hooggerechtshof wordt ondertekend en bekendgemaakt.

50. De Commissie benadrukt dat het ook voor een soepele werking van de interne markt essentieel is dat de rechtsstaat goed functioneert, omdat economische subjecten erop moeten kunnen rekenen dat zij voor de wet gelijkelijk worden behandeld. Zonder een onafhankelijk rechtsstelsel in elke lidstaat kan dat niet worden gegarandeerd. In de landspecifieke aanbevelingen aan Polen die de Raad in het kader van het Europees Semester 2017 heeft vastgesteld, heeft hij daarom benadrukt dat het van groot belang is dat de Poolse autoriteiten de ernstige bezorgdheid over de rechtsstaat wegnemen. De landspecifieke aanbevelingen zijn in het algemeen door de Europese Raad op 23 juni 2017 bekrachtigd en door de Raad Economische en Financiële Zaken op 11 juli 2017 vastgesteld[46].

51. De Commissie merkt op dat veel Europese en internationale actoren hun diepe bezorgdheid hebben geuit over de hervorming van het Poolse rechtsstelsel: vertegenwoordigers van de rechterlijke macht in heel Europa, zoals het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de Europese Unie en het Europees netwerk van raden voor de rechtspraak, de Commissie van Venetië, de commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa, de mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties en talloze maatschappelijke organisaties zoals Amnesty International en het Netwerk mensenrechten en democratie. Het Europees Parlement heeft eveneens zijn bezorgdheid geuit, onder meer in twee resoluties waarin het de opvattingen van de Commissie steunt.

## 5. AANBEVOLEN MAATREGELEN

52. De Commissie beveelt aan dat de Poolse autoriteiten passende maatregelen nemen om deze systemische bedreiging voor de rechtsstaat met spoed aan te pakken.

53. Met name beveelt de Commissie aan dat de Poolse autoriteiten:

---

46 Overweging 14: „Rechtszekerheid, vertrouwen in de kwaliteit en voorspelbaarheid van regelgeving, fiscaliteit en ander beleid en instellingen zijn belangrijke factoren waardoor het investeringspeil zou kunnen toenemen. In dit verband zijn ook de rechtsstaat en een onafhankelijke rechterlijke macht van wezenlijk belang. De rechtszekerheid kan mede worden verbeterd door werk te maken van ernstige punten van zorg in verband met de rechtsstaat.” Aanbeveling van de Raad van 13 juli 2017 over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2017 van Polen.

a) de onafhankelijkheid en de legitimiteit van het Constitutioneel Hof als hoeder van de Poolse grondwet herstellen door erop toe te zien dat de rechters, de voorzitter en de vicevoorzitter ervan rechtsgeldig worden gekozen en benoemd en door de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 3 en 9 december 2015 volledig ten uitvoer te leggen, wat betekent dat de drie in oktober 2015 door de vorige legislatuur rechtsgeldig benoemde rechters hun ambt bij het Constitutioneel Hof kunnen opnemen en dat de drie door de nieuwe legislatuur zonder geldige rechtsgrondslag benoemde rechters dit ambt niet opnemen als zij niet rechtsgeldig gekozen zijn[47];

b) de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 9 maart 2016, 11 augustus 2016 en 7 november 2016 bekendmaken en volledig uitvoeren;

c) ervoor zorgen dat de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en de wet inzake het Hooggerechtshof niet in werking treden en dat de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht wordt ingetrokken of zodanig gewijzigd dat deze in overeenstemming is met de grondwet en met de Europese normen inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht;

d) zich onthouden van elke bemoeienis met de ambtstermijn van de rechters bij het Hooggerechtshof en met hun functioneren;

e) ervoor zorgen dat elke hervorming van het rechtsstelsel de rechtsstaat eerbiedigt en in overeenstemming is met het EU-recht en de Europese normen inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, en wordt voorbereid in nauwe samenwerking met de rechterlijke macht en alle belanghebbende partijen;

f) zich onthouden van maatregelen en openlijke verklaringen die de legitimiteit van het Constitutioneel Hof, het Hooggerechtshof, de gewone rechtbanken, de rechters individueel of collectief, dan wel het rechtsstelsel in zijn geheel, verder zouden kunnen ondermijnen;

54. De Commissie beklemtoont dat de loyale samenwerking van de verschillende staatsinstellingen die inzake rechtsstatelijke aangelegenheden vereist is, essentieel is om in de huidige situatie tot een oplossing te komen. De Commissie raadt de Poolse autoriteiten ook aan het standpunt van de Commissie van Venetië in te winnen over de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht, de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en de wet inzake het Hooggerechtshof, en elk nieuw wetsvoorstel tot hervorming van het rechtsstelsel in Polen.

55. De Commissie verzoekt de Poolse regering de in deze aanbeveling gesignaleerde problemen te verhelpen binnen een maand na de ontvangst van deze aanbeveling, en de Commissie in kennis te stellen van de maatregelen die daartoe zijn genomen.

56. De Commissie verzoekt de Poolse autoriteiten om gebruik te maken van de omstandigheid dat de president van de Republiek heeft beslist om de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie en de wet inzake het Hooggerechtshof terug te verwijzen naar de Sejm, teneinde ervoor te zorgen dat bij elke hervorming van het Poolse rechtsstelsel rekening wordt gehouden met de in deze aanbeveling geuite bezorgdheid.

[47] Zie Aanbeveling (EU) 2017/146 en Aanbeveling (EU) 2016/1374.

57. De Commissie herinnert er tevens aan dat aanbevelingen op grond van het kader voor de rechtsstaat niet verhinderen dat artikel 7 VEU rechtstreeks in werking wordt gesteld ingeval een plotselinge verslechtering in een lidstaat een krachtigere reactie van de EU vereist[48].

58. De Commissie verzoekt de Poolse autoriteiten in het bijzonder om geen maatregelen te nemen die strekken tot het ontslag of de gedwongen pensionering van rechters bij het Hooggerechtshof, aangezien dergelijke maatregelen de systemische bedreiging voor de rechtsstaat in zeer ernstige mate zullen verergeren. Mochten de Poolse autoriteiten maatregelen van deze aard nemen, dan is de Commissie bereid om artikel 7, lid 1, VEU onmiddellijk te activeren.

59. Op basis van deze aanbeveling is de Commissie nog steeds bereid een constructieve dialoog met de Poolse regering te voeren.

Gedaan te Brussel, op 26.7.2017

*Voor de Commissie*
*Frans TIMMERMANS*
*Eerste vicevoorzitter*

[48] Punt 4.1 van de mededeling *Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat* (COM(2014) 158 final).