



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 22. december 2017
(OR. en)

16007/17

**Interinstitutionel sag:
2017/0360 (NLE)**

**FREMP 156
JAI 1236
POLGEN 181
AG 31**

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	21. december 2017
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.:	COM(2017) 835 final
-----------------	---------------------

Vedr.:	Forslag til RÅDETS AFGØRELSE hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Republikken Polen groft overtræder retsstatsprincippet
--------	--

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2017) 835 final.

Bilag: COM(2017) 835 final



Bruxelles, den 20.12.2017
COM(2017) 835 final

2017/0360 (NLE)

**BEGRUNDET FORSLAG I HENHOLD TIL ARTIKEL 7, STK. 1, I TRAKTATEN
OM DEN EUROPÆISKE UNION VEDRØRENDE RETSSTATSPRINCIPET I
POLEN**

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

**hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Republikken Polen groft
overtræder retsstatsprincippet**

BEGRUNDELSE

1. INDLEDNING

- (1) Den Europæiske Union bygger på et fælles sæt værdier, der er forankret i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), og som omfatter overholdelse af retsstatsprincippet. Udover at have til opgave at sikre overholdelsen af EU-lovgivningen er Kommissionen sammen med Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og Rådet ansvarlig for at garantere Unionens fælles værdier.
- (2) Den Europæiske Unions Domstols og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis samt en række dokumenter, som Europarådet har udarbejdet, og som navnlig bygger på ekspertisen i Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret ("Venedigkommissionen"), indeholder en ikkeudtømmende liste over disse principper, hvori kernen i retsstatsprincippet defineres. Disse principper omfatter legalitetsprincippet, der indebærer en gennemsigtig, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk procedure for vedtagelse af love, retssikkerhed, magtens tredeling, forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, uafhængige og upartiske domstole, effektiv domstolsprøvelse, hvorved det bl.a. kontrolleres, at de grundlæggende rettigheder er overholdt, og lighed for loven¹. Ud over at sikre overholdelsen af disse principper og værdier er de statslige organer også forpligtet til at arbejde loyalt sammen.
- (3) Ifølge artikel 7, stk. 1, i TEU kan Rådet på begrundet forslag af en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet eller Europa-Kommissionen med et flertal på fire femtedele af sine medlemmer efter godkendelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2. Inden Rådet fastslår dette, hører det den berørte medlemsstat, og det kan efter samme fremgangsmåde rette henstillinger til denne medlemsstat.
- (4) I dette begrundede forslag redegøres der i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU for Kommissionens betænkeligheder med hensyn til overholdelsen af retsstatsprincippet i Polen. Rådet opfordres heri til med hjemmel i den samme bestemmelse at fastslå, at der er en klar fare for, at Polen overtræder retsstatsprincippet, som er en af de værdier, der henvises til i artikel 2 i TEU.
- (5) Kommissionens betænkeligheder vedrører følgende:
 - 1) mangel på en uafhængig og legitim forfatningsændringsprocedure,
 - 2) det polske parlaments vedtagelse af ny lovgivning vedrørende det polske retsvæsen, som giver anledning til alvorlig bekymring med hensyn til retsvæsenets uafhængighed og i betydelig grad øger den systemiske trussel mod retsstatsprincippet i Polen,
 - a) loven om højesteret, der blev godkendt af senatet den 15. december 2017
 - b) loven om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation ("loven om de almindelige domstoles organisation"), der blev offentliggjort i Polens statstidende den 28. juli 2017 og trådte i kraft den 12. august 2017

¹ Se afsnit 2 i bilag I til meddelelse af 11.3.2014 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet (COM(2014) 158 final).

- c) loven om ændring af lov om det nationale råd for retsvæsenet og visse andre love ("loven om det nationale råd for retsvæsenet") der blev godkendt af senatet den 15. december 2017
- d) loven om ændring af lov om den nationale skole for retsvæsenet og statsadvokaturen, loven om de almindelige domstoles organisation og visse andre love ("loven om den nationale skole for retsvæsenet"), der blev offentliggjort i Polens statstidende den 13. juni 2017 og trådte i kraft den 20. juni 2017.

2. DE FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER OG DET HİDTİDİGE FORLØB

- (6) Siden november 2015 har Kommissionen nøje fulgt udviklingen vedrørende retsstatsprincippet i Polen og truffet foranstaltninger i den anledning. En fuld gennemgang af udviklingen vedrørende retsstatsprincippet i Polen og Kommissionens dialog med den polske regering inden for retsstatsrammen² findes i Kommissionens henstilling (EU) 2016/1374³, (EU) 2017/146⁴ og (EU) 2017/1520⁵. De væsentligste punkter er nævnt nedenfor.
- (7) Retsstatsrammen udstikker retningslinjer for en dialog mellem Kommissionen og medlemsstaten med henblik på at hindre, at der opstår en systemisk trussel mod retsstaten. Formålet med dialogen er at gøre det muligt for Kommissionen sammen med medlemsstaten at finde en løsning med henblik på at hindre, at der opstår en systemisk trussel mod retsstaten, som vil kunne føre til, "at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2", hvilket potentielt vil kunne udløse iværksættelsen af "proceduren i henhold til artikel 7 i TEU". Rammen skal aktiveres i situationer, hvor en medlemsstats myndigheder træffer foranstaltninger eller tolererer situationer, som systematisk og negativt vil kunne påvirke institutionernes integritet, stabilitet eller ordentlige funktion og de beskyttelsesmekanismer, der er oprettet på nationalt plan for at sikre retsstaten ("nationale mekanismer til beskyttelse af retsstaten")⁶. Retsstatsrammen omfatter tre faser. I første fase ("*Kommissionens vurdering*") indsamler og undersøger Kommissionen alle relevante oplysninger og vurderer, om der er klare tegn på en systemisk trussel mod retsstatsprincippet. Hvis Kommissionen på grundlag af denne foreløbige vurdering finder, at der er en situation med en systemisk trussel mod retsstatsprincippet, vil den indlede en dialog med den pågældende medlemsstat ved at sende en "udtalelse vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet" og underbygge de problemer, den ser, idet medlemsstaten får mulighed for at svare. I anden fase ("*henstilling vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet*") kan Kommissionen, hvis der ikke er fundet en tilfredsstillende løsning, rette en henstilling vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet til medlemsstaten. I så tilfælde anfører Kommissionen årsagerne til sin bekymring og henstiller til, at

² Meddelelse af 11.3.2014, fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet (COM(2014) 158 final).

³ Kommissionens henstilling (EU) 2016/1374 af 27. juli 2016 vedrørende retsstatsprincippet i Polen (EUT L 217 af 12.8.2016, s. 53).

⁴ Kommissionens henstilling (EU) 2017/146 af 21. december 2016 vedrørende retsstatsprincippet i Polen, der supplerer Kommissionens henstilling (EU) 2016/1374 (EUT L 22 af 27.1.2017, s. 65).

⁵ Kommissionens henstilling (EU) 2017/1520 af 26. juli 2017 vedrørende retsstatsprincippet i Polen, der supplerer Kommissionens henstilling (EU) 2016/1374 og (EU) 2017/146 (EUT L 228 af 2.9.2017, s. 19).

⁶ Afsnit 4.1 i meddelelsen (COM(2014) 158 final).

medlemsstaten finder en løsning på de indkredsede problemer inden en fastsat frist og informerer Kommissionen om, hvilke foranstaltninger den har truffet med henblik herpå. I tredje fase ("*opfølgning af henstillingen vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet*") overvåger Kommissionen medlemsstatens opfølgning af henstillingen. Hele processen er baseret på en kontinuerlig dialog mellem Kommissionen og medlemsstaten.

- (8) De seneste to år har Kommissionen gjort omfattende brug af de muligheder, retsstatsrammen giver for en konstruktiv dialog med de polske myndigheder. I løbet af denne proces har Kommissionen altid begrundet sin bekymring på en objektiv og grundig måde. Kommissionen har afgivet en udtalelse efterfulgt af tre henstillinger vedrørende retsstatsprincippet. Den har udvekslet mere end 25 skrivelser om sagen med de polske myndigheder. Der er også blevet afholdt en række møder og har været en række kontakter mellem Kommissionen og de polske myndigheder både i Warszawa og Bruxelles, hovedsagelig inden den første henstilling vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet. Kommissionen har altid gjort det klart, at den var parat til at fortsætte den konstruktive dialog og har gentagne gange inviteret de polske myndigheder til yderligere møder med henblik herpå.

2.1. IVÆRKSÆTTELSE AF RETSSTATSRAMMEN

- (9) Forud for parlamentsvalget til Sejm (det polske parlaments underhus) den 25. oktober 2015 udpegede den afgående lovgivende forsamling den 8. oktober 2015 fem personer, som skulle "udnævnes" til dommere ved forfatningsdomstolen af den polske præsident. Tre dommere skulle indtage de pladser, som var blevet ledige under den afgående lovgivende forsamlings valgperiode, mens to dommere skulle indtage de pladser, som ville blive ledige under den nye lovgivende forsamlings valgperiode, som begyndte den 12. november 2015. Efter parlamentsvalget vedtog Sejm den 19. november 2015 efter en hasteprocedure en ændring af loven om forfatningsdomstolen, som giver mulighed for at ophæve de dommerudnævnelser, som den afgående lovgivende forsamling havde foretaget, og udnævne fem nye dommere. Den 25. november 2015 vedtog Sejm et forslag, der ophæver de fem udnævnelser, som den forrige lovgivende forsamling havde foretaget, og den 2. december blev der udnævnt fem nye dommere.
- (10) Afgørelserne fra både den forrige og den nye lovgivende forsamling blev indbragt for forfatningsdomstolen. Domstolen traf derefter to afgørelser, henholdsvis den 3. og den 9. december 2015. I sin dom af 3. december 2015⁷ fastslog forfatningsdomstolen bl.a., at Sejms forrige lovgivende forsamling havde været berettiget til at udnævne tre dommere som erstatning for de dommere, hvis embedsperiode udløb den 6. november 2015. Samtidig gjorde domstolen det klart, at Sejm ikke havde været berettiget til at udnævne to dommere som erstatning for dem, hvis embedsperiode udløb i december. I afgørelsen blev der også specifikt henvist til, at den polske præsident er forpligtet til øjeblikkeligt at tage en dommer i ed, som er valgt af Sejm. Den 9. december 2015⁸ underkendte forfatningsdomstolen bl.a. retsgrundlaget for de udnævnelser, som Sejms nye lovgivende forsamling havde foretaget af tre dommere til de pladser, som blev ledige den 6. november 2015, og som den forrige lovgivende forsamling allerede på lovlig vis havde udnævnt dommere til.

⁷ K 34/15.

⁸ K 35/15.

- (11) Den 22. december 2015 vedtog Sejm en lov om ændring af loven om forfatningsdomstolen, der berører domstolens funktionsmåde såvel som dommernes uafhængighed⁹.
- (12) Den 23. december 2015 skrev Kommissionen til den polske regering og forespurgte, hvilke foranstaltninger man påtænkte at træffe i anledning af forfatningsdomstolens to ovennævnte domme. Kommissionen meddelte regeringen, at den forventede, at loven af 22. december 2015 ikke blev sat i kraft, før alle spørgsmål vedrørende dens virkning på forfatningsdomstolens uafhængighed og funktion er blevet fuldstændigt og korrekt vurderet. Kommissionen anbefalede, at de polske myndigheder arbejder tæt sammen med Venedigkommissionen. Den 11. januar modtog Kommissionen et svar fra den polske regering, der ikke fjernede de eksisterende betænkeligheder.
- (13) Den 23. december 2015 anmodede den polske regering Venedigkommissionen om en udtalelse om den lov, der blev vedtaget den 22. december 2015. Den polske regering afventede imidlertid ikke denne udtalelse, før den tog yderligere skridt, og loven blev offentliggjort i statstidende og trådte i kraft den 28. december 2015.
- (14) I december 2015 og januar 2016 vedtog Sejm en række nye, særligt kontroversielle love, flere af dem ved hjælp af en fremskyndet lovgivningsprocedure, herunder navnlig en medielov¹⁰, en ny tjenestemandslø¹¹, en lov om ændring af politiloven og visse andre love¹² samt en lov om den offentlige anklagemyndighed¹³.
- (15) Den 13. januar 2016 havde Kommissionen en første orienterende drøftelse for at vurdere situationen i Polen. Kommissionen besluttede at undersøge situationen i henhold til retsstatsrammen og gav førstestærktformand Timmermans beføjelser til at indlede en dialog med Polens institutioner med henblik på at afklare problemstillingen og finde mulige løsninger. Samme dag orienterede Kommissionen den polske regering herom.
- (16) Den 19. januar 2016 skrev Kommissionen til den polske regering og tilbød at bidrage med ekspertise og drøfte spørgsmål vedrørende den nye medielov. Den 19. januar 2016 skrev den polske regering til Kommissionen og redegjorde for sine synspunkter i striden om udnævnelsen af dommere og henviste bl.a. til en forfatningsretlig tradition for udnævnelse af dommere.
- (17) Den 9. marts 2016 fastslog forfatningsdomstolen, at den lov, der blev vedtaget den 22. december 2015, var forfatningsstridig. Denne afgørelse er indtil videre ikke blevet offentliggjort af regeringen i Polens statstidende med den konsekvens, at den ikke har nogen retskraft. Regeringens officielle begrundelse for sin beslutning er, at forfatningsdomstolen ikke var beslutningsdygtig, da den afsagde dommen, således som det er foreskrevet i den lov, der blev erklæret forfatningsstridig. Forfatningsdomstolen var imidlertid kun beklædt med 12 lovligt udnævnte dommere, og tre øvrige dommere, som Sejm havde udnævnt i oktober 2015, var endnu ikke blevet taget i ed af Polens præsident.

⁹ Lov af 22.12.2015 om ændring af lov af 25.6.2015 om forfatningsdomstolen, offentliggjort i Polens statstidende den 28.12.2015, punkt 2217.

¹⁰ Lov af 30.12.2015 om ændring af medieloven, offentliggjort i Polens statstidende den 7.1.2016, punkt 25.

¹¹ Lov af 30.12.2015 om ændring af tjenestemandsløven og visse andre love, offentliggjort i Polens statstidende den 8.1.2016, punkt 34.

¹² Lov af 15.1.2016 om ændring af loven om politiets virksomhed og andre love, offentliggjort i Polens statstidende den 4.2.2016, punkt 147.

¹³ Lov af 28.1.2016 om statsadvokaturen, offentliggjort i Polens statstidende den 15.2.2016, punkt 177. Lov af 28.1.2016 – bekendtgørelse om gennemførelse af loven – offentliggjort i Polens statstidende den 15.2.2016, punkt 178.

- (18) Den 11. marts 2016 vedtog Venedigkommissionen en udtalelse om "ændringer af loven af 25. juni 2015 om forfatningsdomstolen"¹⁴. Hvad angår udnævnelsen af dommere blev det polske parlament i udtalelsen opfordret til at finde en løsning baseret på retsstatsprincippet under iagttagelse af domstolens afgørelser. Det blev bl.a. ligeledes påpeget, at det høje antal dommere, der skal være til stede for, at en afgørelse gyldigt kan træffes, kravet om, at domme kun kan afsiges med to tredjedele flertal, og den strenge regel, der gør det umuligt at behandle hastesager, navnlig når disse krav ses under ét, ville have gjort domstolen ineffektiv. Endelig fremgår det af udtalelsen, at afvisningen af at offentliggøre dommen af 9. marts 2016 vil forværre den forfatningsmæssige krise i Polen.
- (19) Efter dommen af 9. marts 2016 genoptog forfatningsdomstolen sin judicielle virksomhed. Den polske regering deltog ikke i disse sager. Den polske regering afviste desuden at offentliggøre de domme, som forfatningsdomstolen efterfølgende afsagde.
- (20) Den 13. april 2016 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om situationen i Polen, hvori den opfordrede den polske regering til at efterkomme, offentliggøre og straks fuldt ud opfylde forfatningsdomstolens dom af 9. marts 2016 og til at opfylde dommene af 3. og 9. december 2015, ligesom den polske regering blev opfordret til fuldt ud at efterkomme Venedigkommissionens henstillinger¹⁵.
- (21) Den 26. april 2016 afgav den polske højesterets præsidium en erklæring om, at forfatningsdomstolens afgørelser er retskraftige, selv om den polske regering afviser at offentliggøre dem i statstidende.

2.2. UDTALELSEN VEDRØRENDE OVERHOLDELSEN AF RETSSTATSPRINCIPPET

- (22) Mellem februar 2016 og juli 2016 udvekslede Kommissionen og den polske regering en række skrivelser og afholdt flere møder¹⁶.
- (23) Til trods for, at Kommissionen og den polske regering havde både detaljerede og konstruktive udvekslinger, var de ikke i stand til at fjerne Kommissionens betænkeligheder. Den 1. juni 2016 fremsatte Kommissionen en udtalelse vedrørende Polens overholdelse af retsstatsprincippet. Som opfølgning på den dialog med de polske myndigheder, som var pågået siden den 13. januar 2016, fandt Kommissionen det nødvendigt i den pågældende udtalelse formelt at give udtryk for sin vurdering af den aktuelle situation. I udtalelsen gav Kommissionen udtryk for sine betænkeligheder og forsøgte at målrette den igangværende dialog med de polske myndigheder mod at finde frem til en løsning.
- (24) Den 24. juni 2016 skrev den polske regering til Kommissionen og bekræftede modtagelsen af Kommissionens udtalelse af 1. juni 2016 vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet. I skrivelserne informerede den polske regering Kommissionen om den aktuelle situation med hensyn til det parlamentariske arbejde i Polen, herunder arbejdet med en ny lov om forfatningsdomstolen, og gav udtryk for den overbevisning, at parlamentets arbejde med en ny lov om forfatningsdomstolen var den rigtige måde at nå en konstruktiv løsning på.

¹⁴ Udtalelse nr. 833/2015, CDL-AD(2016)001 ("CDL-AD(2016)001").

¹⁵ Europa-Parlamentets beslutning af 13. april 2016 om situationen i Polen (2015/3031(RSP)).

¹⁶ Kommissionens skrivelse af henholdsvis 1.2.2016 og 3.3.2016, den polske regerings skrivelser af henholdsvis 29.2.2016, 21.3.2016, 31.3.2016 og 24.6.2016, møder mellem Kommissionen og den polske regering den 5.4.2016, 24.5.2016 og 26.5.2016.

- (25) Den 22. juli 2016 vedtog Sejm en ny lov om forfatningsdomstolen, der blev offentliggjort i Polens statstidende den 1. august 2016. Kommissionen har fremsat bemærkninger og drøftet indholdet af udkastet til denne lov med de polske myndigheder på forskellige stadier af lovgivningsprocessen.

2.3. Kommissionens henstilling (EU) 2016/1374 vedrørende retsstatsprincippet (1. henstilling)

- (26) Den 27. juli 2016 vedtog Kommissionen en henstilling vedrørende retsstatsprincippet i Polen. Kommissionen redegjorde i henstillingen for de omstændigheder, hvorunder den den 13. januar 2016 besluttede at undersøge situationen set i forhold til retsstatsrammen, og hvorunder den 1. juni 2016 fremsatte en udtalelse om Polens overholdelse af retsstatsprincippet. Det blev i henstillingen også forklaret, at kontakterne mellem Kommissionen og den polske regering ikke kunne fjerne Kommissionens betænkeligheder. Kommissionen lagde i sin henstilling til grund, at der var en systemisk trussel mod retsstaten i Polen, og anbefalede, at de polske myndigheder hurtigst muligt iværksatte passende tiltag for at imødegå denne trussel. Kommissionen henstillede navnlig til de polske myndigheder, at de: a) fuldt ud efterkommer forfatningsdomstolens domme af 3. og 9. december 2015, ifølge hvilke de tre dommere, som i oktober 2015 på lovlig vis blev udpeget af Sejm i 7. valgperiode, kan påbegynde deres retlige hverv ved forfatningsdomstolen, og at de tre dommere, der uden gyldigt retsgrundlag blev udpeget af Sejm i 8. valgperiode til embeder, der allerede var besat, ikke påbegynder deres hverv, b) offentliggør og fuldt ud opfylder forfatningsdomstolens domme af 9. marts 2016 og efterfølgende afgørelser og sørger for, at offentliggørelsen af kommende afgørelser sker automatisk og ikke er afhængig af en beslutning fra den udøvende eller den lovgivende magt, c) sikrer, at enhver reform af loven om forfatningsdomstolen er i overensstemmelse med forfatningsdomstolens afgørelser, herunder dommene af 3. og 9. december 2015 og 9. marts 2016, og tager fuldt hensyn til Venedigkommissionens udtalelse, og sikrer, at forfatningsdomstolens effektivitet i sin egenskab af garant for forfatningen ikke undergraves af krav, der strider mod retsstatsprincippet, d) sikrer, at forfatningsdomstolen kan prøve forfatningskonformiteten af den nye lov om forfatningsdomstolen, der blev vedtaget den 22. juli 2016, før den træder i kraft, og offentliggør og efterkommer domstolens afgørelse i denne henseende, og e) afstår fra handlinger og erklæringer, som kunne undergrave forfatningsdomstolens legitimitet og effektivitet.
- (27) Kommissionen opfordrede den polske regering til at løse de problemer, der var konstateret i henstillingen, inden for tre måneder, samt til at underrette Kommissionen om de tiltag, der ville blive iværksat med henblik herpå. Kommissionen bemærkede, at den fortsat var rede til at føre en konstruktiv dialog med den polske regering. I sit svar af 27. oktober 2016 afveg den polske regering på alle punkter fra den holdning, som der var givet udtryk for i henstillingen, og der blev ikke bebudet nogen nye foranstaltninger med henblik på at imødegå de betænkeligheder vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet, som Kommissionen nærede.
- (28) Den 30. juli 2016 undertegnede Polens præsident loven af 22. juli 2016, der blev offentliggjort i statstidende den 1. august 2016.

- (29) Den 11. august 2016 traf forfatningsdomstolen en afgørelse om loven af 22. juli 2016¹⁷. Domstolen fastslog i afgørelsen, at en række bestemmelser i denne lov, der alle blev identificeret som problematiske i Kommissionens henstilling af 27. juli 2016, var forfatningsstridige¹⁸. Den polske regering anerkendte ikke gyldigheden af denne dom og offentliggjorde den ikke i statstidende.
- (30) Den 16. august 2016 offentliggjorde den polske regering 21 domme, som forfatningsdomstolen havde afsagt i perioden fra den 6. april 2016 til den 19. juli 2016. Regeringen offentliggjorde imidlertid hverken dommen af 9. marts 2016 eller dommen af 11. august 2016.
- (31) Den 14. september 2016 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om situationen i Polen¹⁹ og opfordrede bl.a. den polske regering til at samarbejde med Kommissionen i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde som fastsat i traktaten.
- (32) Den 14. oktober 2016 fremsatte Venedigkommissionen sin udtalelse om loven af 22. juli 2016 om forfatningsdomstolen²⁰. Trods forbedringer i forhold til ændringsloven af 22. december 2015 bemærkedes det i udtalelsen, at den vedtagne lov om forfatningsdomstolen i væsentlig grad vil forsinke og hindre domstolens arbejde, sandsynligvis vil gøre dens arbejde ineffektivt samt undergrave dens uafhængighed gennem en overdreven parlamentarisk og administrativ kontrol med udøvelsen af dens funktion. I udtalelsen kritiserede Venedigkommissionen ligeledes den ordening, hvorefter ansøgere til embedet som formand for forfatningsdomstolen skal godkendes af Polens præsident, hvilket kan føre til en situation, hvor der udnævnes en ansøger, som ikke nyder støtte fra et betydeligt antal dommere. Det understreges desuden i udtalelsen, at problemet med udnævnelsen af dommere ikke er blevet løst som anbefalet, og at en implementering af bestemmelsen i loven af 22. juli 2016 om, at formanden for forfatningsdomstolen skal tildele sager til de tre dommere, der blev udnævnt i december, vil være i strid med forfatningsdomstolens afgørelser. Venedigkommissionen konkluderede, at det polske parlament ved at vedtage loven tillagde sig beføjelser til at foretage en revision af forfatningen, som den ikke har i sin egenskab af ordinær lovgivende forsamling. Den var endvidere af den opfattelse, at det polske parlament og den polske regering fortsat udfordrede forfatningsdomstolens position som den øverste domsmyndighed i forfatningsspørgsmål og tillagde sig selv denne myndighed. De skabte nye hindringer for, at forfatningsdomstolen kunne varetage sit hverv effektivt og tog skridt til yderligere at undergrave dens uafhængighed. Det var endelig anført i udtalelsen, at de ved at forlænge forfatningskrisen lagde hindringer i vejen for forfatningsdomstolen, der ikke kan udføre sin forfatningsmæssige rolle som vogter af demokratiet, retsstatsprincippet og menneskerettighederne. Den polske regering besluttede ikke at deltage i Venedigkommissionens møde den 14. oktober 2016, da den fandt, at udtalelsen fra Venedigkommissionen var ensidig og ikke tog hensyn til regeringens synspunkter.

¹⁷ K 39/16.

¹⁸ Som begrundelse for, at de var forfatningsstridige, henviste domstolen til principperne om magtfordeling og magtbalance, domstolens og retternes uafhængighed af den lovgivende og den udøvende magt samt princippet om de offentlige organers integritet og effektivitet.

¹⁹ Europa-Parlamentets beslutning af 14. september 2016 om den seneste udvikling i Polen og dens indvirkning på de grundlæggende rettigheder som fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (2016/2774(RSP)).

²⁰ Udtalelse nr. 860/2016, CDL-AD(2016)026 ('CDL-AD(2016)026').

- (33) Den 31. oktober 2016 gav FN's Menneskerettighedskomite²¹ udtryk for sin bekymring over lovgivningstiltagenes negative virkning, herunder ændringerne af loven om forfatningsdomstolen fra november og december 2015 og juli 2016, den manglende opfyldelse af forfatningsdomstolens domme, domstolens funktion og uafhængighed og gennemførelsen af den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Komiteen opfordrede indtrængende Polen til straks at offentliggøre alle forfatningsdomstolens domme, afstå fra at træffe foranstaltninger, der hindrer dens effektive funktion, og sikre en gennemsigtig og upartisk proces ved udnævnelsen af dommerne og en garanti for deres uafsættelighed, der opfylder alle de krav, der gælder efter national ret og folkeretten.
- (34) Den 7. november 2016 afgjorde forfatningsdomstolen spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i loven af 22. juli 2016 om udvælgelse af formanden og næstformanden for forfatningsdomstolen, er forenelig med forfatningen²², idet den erklærede, at forfatningen skal fortolkes således, at formanden for forfatningsdomstolen skal udnævnes af Polens præsident blandt de ansøgere, som har opnået flertal ved en afstemning i forfatningsdomstolens præsidium.
- (35) Den 1. og 2. december 2016 vedtog senatet loven af 30. november 2016 om retsstillingen for dommere ved forfatningsdomstolen ("loven om dommernes retsstilling") og loven af 30. november 2016 om forfatningsdomstolens organisation og de sager, den behandler ("loven om forfatningsdomstolens organisation og sagsbehandling").
- (36) Den 14. december 2016 afholdt Europa-Parlamentet en debat om retsstatssituationen i Polen. Under denne debat opfordrede Kommissionen indtrængende de polske myndigheder til ikke at sætte de nye love i kraft, før forfatningsdomstolen havde haft lejlighed til at foretage en forfatningsmæssig prøvelse af dem.
- (37) Den 15. december 2016 vedtog senatet loven af 13. december 2016 om gennemførelse af loven om forfatningsdomstolens organisation og sagsbehandling og loven om dommernes retsstilling ("gennemførelsesloven").
- (38) Den 19. december 2016 undertegnede Polens præsident de tre nye love om forfatningsdomstolens funktion, der blev offentliggjort i statstidende. Samme dag udnævnte Polens præsident dommer Julia Przyłębska, der var valgt af den nye Sejm, til stillingen som fungerende formand for forfatningsdomstolen.
- (39) Den 20. december 2016 tillod Julia Przyłębska, at de tre dommere, der blev udpeget af Sejm i 8. valgperiode uden et gyldigt retsgrundlag, påbegyndte deres hverv ved forfatningsdomstolen og indkaldte til et møde i præsidiet samme dag. På grund af det korte varsel var én dommer ikke i stand til at deltage og anmodede om, at mødet blev udsat til næste dag, hvilket dommer Julia Przyłębska afviste. Ud af de 14 dommere, der deltog i mødet, var det kun tre ulovligt udpegede dommere og tre dommere, der var udnævnt af den siddende regering, der afgav deres stemme²³. To ansøgere blev valgt: Julia Przyłębska og Mariusz Muszyński, der blev indstillet til udnævnelse af Polens præsident. Den 21. december 2016 udnævnte Polens præsident dommer Julia Przyłębska til stillingen som formand for forfatningsdomstolen.

²¹ Afsluttende bemærkninger om den syvende periodiske rapport om Polen.

²² K 44/16. Forfatningsretten blev tvunget til at ændre sin sammensætning fra et fuldt dommerkollegium til et panel bestående af fem dommere, da tre af dommerne nægtede at deltage i sagens behandling, og de tre dommere, der i oktober 2015 på lovlig vis blev udnævnt af Sejm i 7. valgperiode, ikke havde tiltrådt deres embede ved domstolen (se kendelse af 7.11.2016 afsagt af formanden for forfatningsdomstolen).

²³ Referat af drøftelserne i forfatningsdomstolens præsidium af 20.12.2016.

2.4. KOMMISSIONENS HENSTILLING (EU) 2016/146 VEDRØRENDE RETSSTATSPRINCIPPET (2. HENSTILLING)

- (40) Den 21. december 2016 vedtog Kommissionen en anden henstilling vedrørende retsstatsprincippet i Polen. Kommissionen fandt, at selv om nogle af de problemer, der blev nævnt i dens forrige henstilling, var blevet løst, var en række vigtige spørgsmål fortsat uafklarede, og der var kommet nye betænkeligheder til i mellemtiden. Kommissionen var ligeledes af den opfattelse, at den procedure, der førte til udnævnelsen af en ny formand for forfatningsdomstolen, var stærkt betænkelig set i relation til retsstatsprincippet. Kommissionen konkluderede, at der fortsat var en systemisk trussel mod retsstaten i Polen, og opfordrede den polske regering til at løse de omhandlede problemer som en hastesag inden for to måneder. Kommissionen bemærkede, at den fortsat var rede til at føre en konstruktiv dialog med den polske regering med udgangspunkt i henstillingen.
- (41) Den 20. februar 2017 besvarede den polske regering ovennævnte henstilling. I svaret afviste den polske regering den vurdering, som Kommissionen havde foretaget i henstillingen, og der blev ikke bebudet nye foranstaltninger med henblik på at imødegå de betænkeligheder, som Kommissionen havde givet udtryk for. I svaret fremhævede regeringen, at udnævnelsen af den nye formand for forfatningsdomstolen den 21. december 2016 såvel som ikrafttrædelsen af de tre nye love om forfatningsdomstolens funktion har skabt det rette grundlag for domstolens virke efter en periode med stilstand på grund af politiske stridigheder fremkaldt af politikere fra oppositionen, som den tidligere formand for domstolen også var involveret i.
- (42) Den 10. januar 2017 blev næstformanden for forfatningsdomstolen forpligtet af den nyudnævnte formand for forfatningsdomstolen til at tage sin resterende ferie. Den 24. marts 2017 blev det tvungne fravær forlænget indtil slutningen af juni 2017 på trods af næstformandens ønske om at genoptage sit hverv som dommer i domstolen fra den 1. april 2017. Den 12. januar 2017 indledte justitsministeren en procedure ved forfatningsdomstolen til prøvelse af spørgsmålet om, hvorvidt valget i 2010 af tre dommere ved domstolen var i overensstemmelse med forfatningen. Efter denne procedure har disse tre dommere ikke fået tildelt nogen sager. Den 16. januar 2017 afgav formanden for Venedigkommissionen en erklæring, hvori han gav udtryk for sin bekymring over den forværrede situation i domstolen.
- (43) Den 20. januar 2017 bekendtgjorde den polske regering en omfattende reform af retsvæsenet, der omfatter en række love, herunder et forslag til lov om det nationale råd for retsvæsenet og til lov om de almindelige domstoles organisation, der skulle fremsættes i løbet af 2017.
- (44) Den 1. marts 2017 anmodede en gruppe på 50 medlemmer af Sejm forfatningsdomstolen om at fastslå, at bestemmelserne i loven om højesteret, på grundlag af hvilke præsidenten for højesteret var blevet valgt, er i strid med forfatningen.
- (45) Den 11. maj 2017 vedtog Sejm loven om den nationale skole for retsvæsenet, der blev offentliggjort den 13. juni 2017.
- (46) Den 16. maj 2017 underrettede Kommissionen Rådet om retsstatssituationen i Polen. Der var blandt deltagerne i rådsmødet bred enighed om, at retsstatsprincippet er i EU-institutionernes og medlemsstaternes fælles interesse, og at de bærer et fælles ansvar for at værne om det. Et markant flertal af medlemsstaterne støttede

Kommissionens rolle og indsats for at løse dette problem. Medlemsstaterne opfordrede den polske regering til at genoptage dialogen med Kommissionen med henblik på at løse de udestående problemer og så frem til at blive holdt løbende orienteret i Rådet for Almindelige Anliggender.

- (47) Den 23. juni 2017 godkendte Det Europæiske Råd generelt de landespecifikke henstillinger rettet til medlemsstaterne i forbindelse med det europæiske semester 2017. Henstillingerne til Polen indeholdt en betragtning, hvori det fremhæves, at "*Retssikkerhed og tillid til kvaliteten og forudsigeligheden af lovgivningsmæssige, skattemæssige og andre politikker og institutioner er vigtige faktorer, som kunne muliggøre en stigning i investeringsniveauet. Retsstatsprincippet og et uafhængigt retsvæsen er også afgørende i den forbindelse. Det vil øge retssikkerheden, hvis der tages hånd om de alvorlige bekymringer vedrørende retsstatsprincippet*". Den 11. juli 2017 blev de landespecifikke henstillinger vedtaget af Rådet²⁴.
- (48) Den 5. juli 2017, efter afslutningen af embedsperioden for den tidligere næstformand for forfatningsdomstolen, udnævnte Polens præsident en ny næstformand for forfatningsdomstolen, nemlig Mariusz Muszyński, selv om han var en af de tre dommere, der var blevet udnævnt ulovligt.
- (49) Den 12. juli 2017 fremsatte en gruppe af medlemmer af Sejm et lovforslag om højesteret, der bl.a. indeholdt bestemmelser om afskedigelse og tvungen pensionering af alle dommere ved højesteret bortset fra dem, som justitsministeren undtager.
- (50) Den 13. juli 2017 skrev Kommissionen til den polske regering for at give udtryk for sin bekymring over de seneste lovforslag om retsvæsenet og højesteret, idet den understregede, at det er vigtigt at afstå fra at vedtage disse forslag for at give mulighed for en meningsfuld dialog og inviterede den polske udenrigsminister og justitsminister til et møde herom snarest muligt. Den 14. juli 2017 skrev den polske regering til Kommissionen og gentog sine tidligere forklaringer om situationen i forfatningsdomstolen.
- (51) Den 15. juli 2017 vedtog senatet loven om det nationale råd for retsvæsenet og loven om de almindelige domstoles organisation.
- (52) Den 19. juli 2017 besvarede den polske regering Kommissionens skrivelse af 13. juli 2017, idet den henviste til de aktuelle lovgivningsinitiativer med henblik på at reformere det polske retsvæsen og anmodede Kommissionen om at redegøre for sine konkrete betænkeligheder i relation til den nye lovgivning for at kunne fortsætte drøftelserne. Kommissionen reagerede på den polske regerings skrivelser af 14. og 19. juli 2017 ved skrivelse af 28. juli 2017.
- (53) Den 22. juli 2017 vedtog senatet loven om højesteret, som sammen med loven om det nationale råd for retsvæsenet og loven om de almindelige domstoles organisation blev sendt til Polens præsident med henblik på dennes underskrift.
- (54) Den 24. juli 2017 afgav den polske præsident en erklæring om sin beslutning om at hjemvise loven om højesteret og loven om det nationale råd for retsvæsenet til Sejm til fornyet behandling.
- (55) Den 25. juli 2017 underskrev Polens præsident loven om de almindelige domstoles organisation.

²⁴ Rådets henstilling af 13. juli 2017 om Polens nationale reformprogram for 2017, med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2017.

2.5. Kommissionens henstilling (EU) 2017/1520 vedrørende retsstatsprincippet (3. henstilling)

(56) Den 26. juli 2017 vedtog Kommissionen en tredje henstilling vedrørende retsstatsprincippet i Polen som supplement til henstillingerne af 27. juli og 21. december 2016. I denne henstilling tog Kommissionen hensyn til den udvikling i Polen, der havde fundet sted siden Kommissionens henstilling af 21. december 2016. Kommissionens betæneligheder vedrørte følgende:

- 1) mangel på en uafhængig og legitim forfatningsændringsprocedure,
- 2) det polske parlaments vedtagelse af ny lovgivning vedrørende det polske retsvæsen, som giver anledning til alvorlig bekymring med hensyn til retsvæsenets uafhængighed og i betydelig grad øger den systemiske trussel mod retsstatsprincippet i Polen
 - a) loven om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation ("loven om de almindelige domstoles organisation"), der blev offentliggjort i Polens statstidende den 28. juli 2017 og trådte i kraft den 12. august 2017
 - b) loven om ændring af loven om den nationale skole for retsvæsenet og statsadvokaturen, loven om de almindelige domstoles organisation og visse andre love ("loven om den nationale skole for retsvæsenet"), der blev offentliggjort i Polens statstidende den 13. juni 2017 og trådte i kraft den 20. juni 2017,
 - c) loven om ændring af lov om det nationale råd for retsvæsenet og visse andre love ("lov om det nationale råd for retsvæsenet"), der blev godkendt af senatet den 15. juli 2017; denne lov blev hjemvist til Sejm den 24. juli 2017 og trådte ikke i kraft,
 - d) loven om højesteret, der blev godkendt af senatet den 22. juli 2017; denne lov blev hjemvist til Sejm den 24. juli 2017 og trådte ikke i kraft,

(57) I sin tredje henstilling gav Kommissionen udtryk for den opfattelse, at den situation med en systemisk trussel mod retsstaten i Polen, der blev redegjort for i henstillingerne af 27. juli 2016 og 21. december 2016, var blevet væsentlig forværret. Navnlige gør følgende sig gældende:

- 1) Den retsstridige udnævnelse af formanden for forfatningsdomstolen, tiltrædelsen af de tre dommere, der blev udpeget af Sejm i 8. valgperiode uden gyldigt retsgrundlag, den omstændighed, at en af disse dommere er blevet udnævnt til næstformand for domstolen, den omstændighed, at de tre dommere, som på lovlig vis blev udnævnt af den forrige lovgivende forsamling i oktober 2015, ikke har været i stand til at tiltræde deres embede ved domstolen, samt den ovenfor beskrevne efterfølgende udvikling i domstolen har de facto ført til en fuldstændig omlægning af domstolen under tilsidesættelse af den i forfatningen fastsatte normale procedure for udnævnelse af dommere. Kommissionen fandt derfor, at forfatningsdomstolens uafhængighed og legitimitet er i alvorlig fare, og at der følger ikke længere er nogen effektiv garanti for, at den polske lovgivning er forenelig med forfatningen. De afgørelser, der træffes af forfatningsdomstolen under disse omstændigheder, kan ikke længere anses for at være resultatet af en effektiv forfatningsmæssig prøvelse.

- 2) Loven om den nationale skole for retsvæsenet, der allerede er i kraft, og loven om det nationale råd for retsvæsenet, loven om de almindelige domstoles organisation og loven om højesteret vil, hvis de skulle træde i kraft, strukturelt undergrave retsvæsenets uafhængighed i Polen og vil få en direkte og konkret indvirkning på retsvæsenets uafhængige funktion som helhed. Da den dømmende magts uafhængighed er et centralt element i retsstatsprincippet, øger disse nye love i betydeligt omfang den systemiske trussel mod retsstatsprincippet som beskrevet i tidligere henstillinger.
 - 3) Afskedigelsen af højesteretsdommere, deres mulige genudnævnelse og andre foranstaltninger, der er indeholdt i loven om højesteret, vil i meget høj grad forværre den systemiske trussel mod retsstatsprincippet.
 - 4) De nye love giver anledning til alvorlige betænkeligheder for så vidt angår deres forenelighed med den polske forfatning som fremhævet i en række erklæringer, navnlig fra højesteret, det nationale råd for retsvæsenet, den polske ombudsmand, advokatsamfundet og advokatrådet samt andre relevante interessenter. Som ovenfor anført er en effektiv forfatningsmæssig prøvelse af disse love imidlertid ikke længere mulig.
 - 5) Endelig har diverse handlinger og udtalelser fra den polske regering og fra parlamentsmedlemmer tilhørende det regerende flertal rettet mod polske dommere og domstole skadet tilliden til retssystemet som helhed. Kommissionen mindede om princippet om loyalt samarbejde mellem statslige organer, der – som understreget i Venedigkommissionens udtalelser – er en forfatningsretlig forudsætning i en demokratisk stat, der hviler på retsstatsprincippet.
- (58) Kommissionen opfordrede den polske regering til at løse de problemer, der var konstateret i den pågældende henstilling, senest en måned efter modtagelsen heraf og til at underrette Kommissionen om de tiltag, der iværksættes med henblik herpå. Kommissionen henstillede navnlig til de polske myndigheder, at de:
- 1) genopretter forfatningsdomstolens uafhængighed og legitimitet som garant for den polske forfatning
 - 2) offentliggør og fuldt ud opfylder forfatningsdomstolens afgørelser af 9. marts 2016, 11. august 2016 og 7. november 2016
 - 3) sikrer, at loven om det nationale råd for retsvæsenet, loven om de almindelige domstoles organisation og loven om højesteret ikke træder i kraft, og at loven om den statslige skole for retsvæsenet trækkes tilbage eller ændres for at sikre dens overensstemmelse med forfatningen og europæiske standarder for domstolenes uafhængighed
 - 4) afholder sig fra enhver foranstaltning, der griber ind i højesteretsdommernes embede og deres funktion
 - 5) sikrer, at enhver reform af retsvæsenet opretholder retsstatsprincippet, er forenelig med EU-retten, i overensstemmelse med de europæiske standarder for domstolenes uafhængighed og er udarbejdet i tæt samarbejde med retsvæsenet og alle berørte parter
 - 6) afstår fra handlinger og erklæringer, som yderligere kan undergrave legitimiteten af forfatningsdomstolen, højesteret, de almindelige domstole, dommerne, individuelt eller kollektivt, eller retsvæsenet som helhed.

- (59) Kommissionen anmodede desuden de polske myndigheder om ikke at træffe nogen foranstaltninger med henblik på at afskedige eller pensionere højesteretsdommere, da disse foranstaltninger i væsentlig grad vil forværre den systemiske trussel mod retsstaten. Kommissionen anførte, at skulle de polske myndigheder træffe foranstaltninger af denne karakter, ville den være rede til straks at aktivere artikel 7, stk. 1, i TEU.
- (60) Den 31. juli 2017 blev Sejm formelt underrettet om den polske præsidents beslutning om at nedlægge veto mod loven om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet og loven om højesteret.
- (61) Den 4. og den 16. august 2017 anmodede den polske regering skriftligt Kommissionen om visse præciseringer af henstillingen af 26. juli 2017, som Kommissionen besvarede ved skrivelse af henholdsvis den 8. og den 21. august 2017.
- (62) Den 28. august 2017 besvarede den polske regering henstillingen af 26. juli 2017. I svaret afviste den polske regering de vurderinger, som Kommissionen havde foretaget i henstillingen, og der blev ikke bebudet nye foranstaltninger med henblik på at imødegå de betænkeligheder, som Kommissionen havde givet udtryk for.
- (63) Den 30. august 2017 konkluderede OSCE Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR) i sin udtalelse, at den suspenderede lov om højesteret ikke er i overensstemmelse med de internationale standarder for retsvæsenets uafhængighed²⁵.
- (64) Den 11. september 2017 indledte den polske regering en kampagne under sloganet "Retfærdige Domstole" for at sikre sig befolkningens opbakning til den igangværende reform af retsvæsenet. Det nationale råd for retsvæsenet og de almindelige domstole udsendte adskillige meddelelser for at modsige de påstande, der blev rettet mod domstolene, dommerne og rådet selv i løbet af kampagnen.
- (65) Den 11. september 2017 erklærede forfatningsdomstolen bestående af et panel på fem dommere nogle bestemmelser i den civile retsplejelov, hvorefter de almindelige domstole og højesteret har mulighed for at bedømme lovligheden af udnævnelsen af formanden og næstformanden for forfatningsdomstolen, for forfatningsstridige²⁶.
- (66) Den 13. september 2017 begyndte justitsministeren at udøve de beføjelser til at afskedige retsformænd og næstformænd, som er fastsat i loven om de almindelige domstoles organisation.
- (67) Den 15. september og den 18. oktober 2017 kritiserede det nationale råd for retsvæsenet justitsministerens beslutning om at afskedige retsformænd. Rådet anførte, at disse vilkårlige beføjelser, som er tildelt justitsministeren, er i strid med det forfatningsmæssige princip om domstolenes uafhængighed og risikerer at påvirke dommernes upartiskhed negativt.
- (68) Den 15. september 2017 udnævnte Sejm en person til en allerede besat dommerstilling i forfatningsdomstolen, og den polske præsident tog vedkommende i ed den 18. september 2017.

²⁵ OSCE Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR), udtalelse af 30.8.2017 om visse bestemmelser i lovforslaget vedrørende højesteret i Polen.

²⁶ K 10/17.

- (69) Den 15. september 2017 vedtog Sejm loven om det nationale frihedsinstitut – center for udvikling af civilsamfundet, som centraliserer beslutninger om fordeling af midler, herunder til civilsamfundsorganisationer.
- (70) Den 22. september 2017 drøftede FN's Menneskerettighedsråd de rapporter om Polen, som blev indgivet som led i den tredje regelmæssige vurdering, og som indeholder anbefalinger vedrørende retsvæsenets uafhængighed og retsstaten.
- (71) Den 25. september 2017 underrettede Kommissionen Rådet om retsstatsituationen i Polen. Der var bred enighed om, at retsstatsprincippet er af fælles interesse og et fælles ansvar, og om nødvendigheden af, at Polen og Kommissionen indleder en dialog med henblik på at finde en løsning.
- (72) Den 26. september 2017 fremsendte den polske præsident to nye lovforslag til Sejm om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet.
- (73) Den 3. oktober 2017 sendte Sejm præsidentens to lovforslag om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet til høring hos de berørte parter, herunder ombudsmanden, højesteret og det nationale råd for retsvæsenet.
- (74) Den 6. og 25. oktober 2017 offentliggjorde højesteret sine udtalelser om de to nye lovforslag om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet. I udtalelserne anføres det, at lovforslaget om højesteret i betydelig grad undergraver dets uafhængighed, og at lovforslaget om rådet for retsvæsenet ikke kan forenes med ideen om en demokratisk stat, som styres efter retsstatsprincippet.
- (75) Den 11. oktober 2017 vedtog Europarådets Parlamentariske Forsamling en resolution om nye trusler mod retsstaten i Europarådets medlemsstater, hvori det også udtrykte bekymring over udviklingen i Polen, som bringer overholdelsen af retsstatsprincippet og særligt retsvæsenets uafhængighed og princippet om magtens tredeling i fare²⁷.
- (76) Den 13. oktober 2017 offentliggjorde Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer (ENCJ) en udtalelse²⁸ om det nye lovforslag om det nationale råd for retsvæsenet, hvori det understregede den manglende overensstemmelse med de europæiske standarder for nationale råd for retsvæsenet.
- (77) Den 23. oktober 2017 anmodede De Forenede Nationers højkommisær for menneskerettigheder efter den tredje universelle regelmæssige gennemgang de polske myndigheder om at acceptere De Forenede Nationers henstillinger om at garantere retsvæsenets uafhængighed.
- (78) Den 24. oktober 2017 erklærede forfatningsdomstolen bestående af et panel, der omfattede to ulovligt udnævnte dommere, nogle bestemmelser i loven om højesteret, hvorefter bl.a. den nuværende førsteformand for højesteret var blevet udnævnt, for forfatningsstridige.
- (79) Den 24. oktober 2017 erklærede forfatningsdomstolen bestående af et panel, der omfattede to ulovligt udnævnte dommere, at bestemmelserne i de tre love vedrørende forfatningsdomstolen fra december 2016, herunder bestemmelserne på grundlag af hvilke de to ulovligt udnævnte dommere, som var med til at træffe afgørelse i sagen, havde fået beføjelse til at pådømme ved forfatningsdomstolen, for at være i overensstemmelse med forfatningen. Den polske ombudsmands begæring om at

²⁷ PACE, resolution 2188 (2017) af 11.10.2017 "New threats to the rule of law in Council of Europe member States: selected examples".

²⁸ Udtalelse fra ENCJ's bestyrelse af 13.10.2017 på anmodning af Polens nationale råd for retsvæsenet (Krajowa Rada Sądownictwa).

erklære de to ulovligt udnævnte domme inhabile i sagen var blevet afvist af forfatningsdomstolen.

- (80) Den 27. oktober 2017 fremsatte FN's særlige rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed, Diego García-Sayán, sine foreløbige bemærkninger²⁹, ifølge hvilke de to lovforslag om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet giver anledning til adskillige betænkeligheder for så vidt angår retsvæsenets uafhængighed.
- (81) Den 31. oktober 2017 vedtog det nationale råd for retsvæsenet en udtalelse om lovforslaget om det nationale råd for retsvæsenet, som var blevet fremlagt af den polske præsident. Rådet bemærker, at lovforslaget i alt væsentligt er i strid med den polske forfatning, idet det tillægger Sejm beføjelse til at udnævne de dommere, der er medlem af rådet, og giver mulighed for at bringe de nuværende dommermedlemmers forfatningssikrede embedsperiode til ophør før tid.
- (82) Den 10. november 2017 vedtog Europarådets rådgivende dommerkomité (CCJE) en erklæring, hvori den udtrykte betænkeligheder ved retsvæsenets uafhængighed i Polen³⁰.
- (83) Den 11. november 2017 sendte ombudsmanden et brev til den polske præsident med en vurdering af de to nye lovforslag om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet og en henstilling om ikke at vedtage dem, da de ikke vil sikre den dømmende magts uafhængighed fra den udøvende magt, eller at borgerne kan udøve deres forfatningsmæssige ret til adgang til en uafhængig domstol.
- (84) Den 13. november 2017 vedtog OSCE-ODIHR en udtalelse om det nye lovforslag om højesteret, hvori det anførte, at de ændrede bestemmelser er uforenelige med de internationale standarder for retsvæsenets uafhængighed³¹.
- (85) Den 15. november 2017 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om situationen for retsstaten og demokratiet i Polen, hvori det bakkede op om Kommissionens henstillinger og om traktatbrudsprocedurerne og anførte, at den nuværende situation i Polen udgør en klar fare for en grov overtrædelse af værdierne i artikel 2 i TEU³².
- (86) Den 24. november 2017 opfordrede Rådet for Advokater i Den Europæiske Union (CCBE) de polske myndigheder til ikke at vedtage de to lovforslag om højesteret og om det nationale råd for retsvæsenet, da de risikerer at undergrave det princip om magtens tredeling, der er garanteret ved den polske forfatning³³. Den 29. november 2017 udsendte dommerforeningen "Iustitia", Helsinki-komitéen for menneskerettigheder og Amnesty International en fælles erklæring, hvori de kritiserede den lovgivningsprocedure, der lå til grund for de to præsidentielle lovforslag.
- (87) Den 5. december 2017 vedtog Det Europæiske netværk af Domstolsadministrationer ENCJ en yderligere udtalelse, hvori det kritiserede lovforslaget vedrørende det

²⁹ FN's særlige rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed, foreløbige bemærkninger af 27.10.2017 vedrørende det officielle besøg i Polen (23.-27.10.2017).

³⁰ CCJE(2017) 9, "Statement as regards the Situation on the Independence of the Judiciary in Poland" af 10.11.2017.

³¹ OSCE Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR), udtalelse af 13.11.2017 om visse bestemmelser i lovforslaget vedrørende højesteret i Polen (pr. 26.9.2017).

³² Europa-Parlamentets beslutning af 15. november 2017 om situationen for retsstaten og demokratiet i Polen (2017/2931(RSP)).

³³ CCBE's resolution på plenarmødet af 24.11.2017.

ationale råd for retsvæsenet for manglende overensstemmelse med ENCJ's standarder³⁴.

- (88) Den 8. december 2017 vedtog Venedigkommissionen på anmodning af Europarådets Parlamentariske Forsamling en udtalelse om lovforslaget om det nationale råd for retsvæsenet, lovforslaget om højesteret og loven om de almindelige domstoles organisation samt en udtalelse om den offentlige anklagemyndighed³⁵. Venedigkommissionen gennemgik præsidentens forslag til lov om almindelige domstoles organisation, til lov om det nationale råd for retsvæsenet og til lov om højesteret. Den nåede til den konklusion, at loven og lovforslagene, især når de betragtes samlet og i lyset af loven fra 2016 om den offentlige anklagemyndighed, giver den lovgivende og udøvende magt omfattende beføjelser til at gribe afgørende ind i retsplejen, og at de dermed udgør en alvorlig trussel mod retsvæsenets uafhængighed som et centralt element i retsstaten. Den opfordrer den polske præsident til at trække forslagene tilbage og til at indlede en dialog, før lovgivningsproceduren bringes videre. Den opfordrer ligeledes det polske parlament til at tage de seneste ændringer af loven om de almindelige domstoles organisation op til fornyet overvejelse.
- (89) Den 8. december 2017 udsendte Europarådets menneskerettighedskommissær en erklæring med en beklagelse over Sejms vedtagelse af lovene om højesteret og om det nationale råd for retsvæsenet, som vil undergrave retsvæsenets uafhængighed yderligere.
- (90) Den 8. december 2017 vedtog Sejm de to lovforslag. Den 15. december 2017 blev de to love godkendt af Senatet.

3. MANGLEN PÅ EN UAFHÆNGIG OG LEGITIM FORFATNINGSÆNDRINGSPROCES

- (91) I løbet af en etårig periode har parlamentet vedtaget seks på hinanden følgende love om den polske forfatningsdomstol. Disse nye love har givet anledning til en række betænkeligheder for så vidt angår retsstatsprincippet, som er opregnet nedenfor og nærmere beskrevet i Kommissionens henstillinger vedrørende retsstatsprincippet i Polen. Kommissionen understreger i den forbindelse, at når et retssystem er forankret i forfatningen, er dets effektivitet et centralt element i retsstaten.

3.1. Forfatningsdomstolens sammensætning

- (92) Til trods for de domme, der er nævnt i punkt 10 ovenfor, har de tre dommere, som den forrige lovgivende forsamling udnævnte, ikke påbegyndt deres hverv ved forfatningsdomstolen, og Polens præsident har ikke taget dem i ed. Omvendt har de tre dommere, der blev udnævnt af den nye lovgivende forsamling uden gyldigt retsgrundlag, aflagt ed for Polens præsident den 20. december 2016, og efter udløbet af embedsperioden for den tidligere formand for forfatningsdomstolen tillod den fungerende formand for forfatningsdomstolen, at de tiltrådte deres dommerembede (se nedenfor).
- (93) I sine tre henstillinger har Kommissionen henstillet til, at de polske myndigheder fuldt ud opfylder forfatningsdomstolens domme af 3. og 9. december 2015, ifølge

³⁴ Udtalelse fra ENCJ's bestyrelse af 5.12.2017 om vedtagelsen af ændringerne af loven vedrørende det nationale råd for retsvæsenet.

³⁵ Venedigkommissionens udtalelse 904/2017 CDL (2017)035 om lovforslaget om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet, lovforslaget om ændring af loven om højesteret foreslået af den polske præsident samt loven om de almindelige domstoles organisation ("CDL(2017)035") og Venedigkommissionens udtalelse 892/2017 CDL(2017)037 om loven om statsadvokaturen som ændret ("CDL(2017)037").

hvilke de tre dommere, som på lovlig vis blev udnævnt af den forrige lovgivende forsamling i oktober 2015, kan tiltræde deres hverv som dommere ved forfatningsdomstolen, og at de tre dommere, der er udnævnt af den nye lovgivende forsamling uden gyldigt retsgrundlag, ikke pådømmer sager, så længe de ikke er lovligt valgt til embedet.

- (94) Den polske regering gav i sit svar af 27. oktober 2016 udtryk for den opfattelse, at det i forfatningsdomstolens afgørelser af 3. og 9. december 2015 ikke var præciseret, hvilke dommere der skulle tiltræde deres embede, og at Sejms nye lovgivende forsamling på lovlig vis havde udpeget fem dommere i december 2015. Denne argumentation rejser alvorlig tvivl om overholdelsen af retsstatsprincippet, da de to domme fra december derved frakendes enhver retsvirkning og den argumentation, som forfatningsdomstolen gentagne gange har fremført, imødegås, herunder i dommen af 11. august 2016. I denne dom fastslog forfatningsdomstolen, at en bestemmelse i loven af 22. juli 2016 om forfatningsdomstolen, som ville gøre det muligt for de tre dommere, som den nye lovgivende forsamling havde udpeget uden gyldigt retsgrundlag, at påbegynde deres hverv, idet man besatte de ledige stillinger, til hvilke Sejms forrige lovgivende forsamling allerede på lovlig vis havde udpeget tre dommere³⁶. Det medgives i svaret, at forfatningsdomstolen i præmisserne til dommen af 3. december 2015 fremhævede præsidentens pligt til straks at tage en dommer, som Sejm har udpeget til forfatningsdomstolen, i ed. Det hævdes imidlertid i svaret, at denne dom ikke kan forpligte andre myndigheder til at anvende de relevante bestemmelser på den måde, der er angivet i en konkret sag. Denne fortolkning begrænser virkningen af afgørelserne af 3. og 9. december 2015 til en simpel forpligtelse for regeringen til at offentliggøre dem, men tillægger dem ingen yderligere retlig eller praktisk virkning, navnlig med hensyn til præsidentens pligt til tage de pågældende dommere i ed. Denne fortolkning strider mod princippet om loyalt samarbejde mellem statslige organer, der – som understreget i Venedigkommissionens udtalelser – er en forfatningsretlig forudsætning i en demokratisk stat, der hviler på retsstatsprincippet.
- (95) Venedigkommissionen er ligeledes af den opfattelse, at en løsning på den aktuelle konflikt vedrørende forfatningsdomstolens sammensætning "skal være baseret på forpligtelsen til at overholde og fuldt ud opfylde forfatningsdomstolens afgørelser", og at "alle statslige organer, navnlig Sejm, opfordres til fuldt ud at overholde og opfylde afgørelserne"³⁷.
- (96) Endelig bemærkede den, at de tre dommere, som på lovlig vis blev udnævnt af den forrige lovgivende forsamling i oktober 2015, endnu ikke har været i stand til at tiltræde deres embede ved forfatningsdomstolen. De tre dommere, der blev udnævnt af Sejm i 8. valgperiode uden gyldigt retsgrundlag, fik derimod af den fungerende formand for domstolen tilladelse til at påbegynde deres hverv. Som følge heraf har de polske myndigheder endnu ikke fuldt ud efterkommet forfatningsdomstolens domme af 3. og 9. december 2015.

³⁶ Venedigkommissionen anførte ligeledes i sin udtalelse af 14. oktober 2016, at ovennævnte bestemmelse ikke udgør en løsning, som er i overensstemmelse med retsstatsprincippet (CDL-AD(2016)026, præmis 106).

³⁷ Udtalelse CDL-AD(2016) 001, punkt 136.

3.2. Offentliggørelse af forfatningsdomstolens domme

- (97) Den polske regering har afvist at offentliggøre visse af forfatningsdomstolens domme, navnlig dommen af 9. marts 2016, hvorved loven af 22. december 2015 om ændring af loven om forfatningsdomstolen blev erklæret forfatningsstridig³⁸.
- (98) Den polske regering har bestridt dommens lovlighed, eftersom forfatningsdomstolen ikke anvendte den procedure, som er fastsat i den lov, der blev vedtaget den 22. december 2015. Loven af 22. december 2015 var imidlertid selv genstand for en forfatningsmæssig prøvelse, som forfatningsdomstolen foretog. Kommissionen anførte derfor i sin henstilling af 27. juli 2016, at forfatningsdomstolen med rette undlod at følge den procedure, der er fastsat i den lov, der blev vedtaget den 22. december 2015³⁹. Venedigkommissionen var af samme opfattelse⁴⁰. Kommissionen er af den opfattelse, at afgørelsen af 9. marts 2016 er bindende og skal overholdes.
- (99) Den polske regering har også afvist at offentliggøre andre domme, navnlig dommen af 11. august 2016 om loven af 22. juli 2016 om forfatningsdomstolen og dommen af 7. november 2016 om bestemmelserne i loven af 22. juli 2016 om udvælgelse af ansøgere til stillingen som formand for forfatningsdomstolen. Disse to domme er af særlig betydning for forfatningsdomstolens legitimitet og funktion: i den første dom tiltræder domstolen den argumentation, at de tre dommere, der blev udpeget af den nye lovgivende forsamling uden et gyldigt retsgrundlag, ikke kan tiltræde deres embede som dommer, mens den anden dom vedrører et formelt krav til udnævnelsen af formanden for forfatningsdomstolen, der ikke blev opfyldt ved udnævnelsen af den nuværende formand.
- (100) Regeringens manglende vilje til at offentliggøre forfatningsdomstolens afgørelser rejser alvorlig tvivl om overholdelsen af retsstatsprincippet, idet overholdelse af endelige retsafgørelser er en afgørende forudsætning, der er iboende i retsstatsprincippet. Navnlig i tilfælde, hvor offentliggørelsen af en afgørelse er en forudsætning for dens ikrafttræden, og hvor en sådan offentliggørelse påhviler en anden statslig myndighed end den ret, som har truffet afgørelsen, er denne statslige myndigheds efterfølgende kontrol af afgørelsens lovlighed uforenelig med retsstatsprincippet. Afvisningen af at offentliggøre dommen er ensbetydende med, at man i praksis fratager en retskraftig og endelig dom sin automatiske retsvirkning og er i strid med legalitetsprincippet og princippet om magtens tredeling.
- (101) Kommissionen henstillede i sine tre henstillinger til, at de polske myndigheder offentliggør og fuldt ud efterkommer forfatningsdomstolens domme og sørger for, at fremtidige afgørelser offentliggøres automatisk, idet offentliggørelse ikke kan betinges af, at den udøvende eller lovgivende magt træffer en beslutning herom. De tre vigtige domme, der er nævnt ovenfor, er imidlertid endnu ikke blevet offentliggjort.

³⁸ Lov af 25.6.2015 om forfatningsdomstolen, offentliggjort i Polens statstidende den 30.7.2015, punkt 1064, som ændret. Den lov, der blev vedtaget den 22.12.2015, blev offentliggjort i Polens statstidende den 28.12.2015, punkt 2217. Ændringerne omfattede bl.a. en forhøjelse af det antal dommere, der nødvendigvis skal deltage i sagernes behandling, en forhøjelse af det flertal, der er nødvendigt for, at forfatningsdomstolen kan træffe afgørelse i plenum, en forpligtelse til at behandle sager i kronologisk rækkefølge og en minimumsfrist for afholdelse af retsmøder.

³⁹ Se afsnit 3 i henstillingen.

⁴⁰ Venedigkommissionen bemærkede i denne forbindelse, at "en simpel retsakt, som kan bringe den forfatningsmæssige kontrol i fare, selv skal underkastes en forfatningsmæssig prøvelse, før den kan anvendes af domstolen. [...] Selve idéen om forfatningens forrang indebærer, at en sådan lov, der angiveligt bringer forfatningsretten i fare, skal kontrolleres og om nødvendigt ophæves af forfatningsdomstolen, før den træder i kraft", Udtalelse CDL-AD(2016) 001, punkt 41.

3.3. Udnævnelsen af formanden for forfatningsdomstolen og udviklingen herefter

- (102) I 2016 blev der vedtaget tre love, som i væsentlig grad ændrede proceduren for udnævnelse af formanden for forfatningsdomstolen. Lovene blev vedtaget med henblik på at afslutte den tidligere retsformands embedsperiode i december 2016. Ved lovene blev der indført en særlig overgangsordning, hvorved der blev indført en ny stilling som fungerende formand for domstolen, indtil en ny formand kunne udnævnes. Den fungerende formands opgave skulle være at gennemføre den nye udvælgelsesprocedure med henblik på at udnævne den nye formand. Næstformandens rolle (hvis embedsperiode ikke var udløbet) blev begrænset i kraft af en række lovændringer⁴¹.
- (103) Efter sin udnævnelse traf den nye fungerende retsformand straks en række vigtige beslutninger, idet hun navnlig tillod de tre dommere, der i december 2015 var blevet ulovligt udpeget af Sejms nye lovgivende forsamling, at tiltræde embedet og at deltage i processen, hvilket gjorde hele udvælgelsesprocessen forfatningsstridig.
- (104) Som anført i henstillingen af 21. december 2016⁴² er Kommissionen af den opfattelse, at den procedure, der førte til udnævnelsen af en ny formand for forfatningsdomstolen, er grundlæggende forkert set i relation til retsstatsprincippet. Proceduren blev igangsat af en fungerende formand, hvis udnævnelse gav anledning til alvorlige betænkeligheder med hensyn til princippet om magtens tredeling og den dømmende magts uafhængighed, således som disse principper er beskyttet i den polske forfatning. Endvidere gjorde den omstændighed, at proceduren gjorde det muligt for de tre dommere, der i december 2015 på ulovlig vis blev udnævnt af Sejms nye lovgivende forsamling, at deltage i processen, hele udvælgelsesprocessen forfatningsstridig. På samme måde påvirkede den omstændighed, at de dommere, der på lovlig vis blev udvalgt i oktober 2015, ikke kunne deltage i processen, også resultatet og fordrejede derfor processen. Endvidere giver det korte varsel, hvormed præsidiumet blev indkaldt, og afvisningen af anmodningen om at udsætte mødet anledning til alvorlige betænkeligheder. Endelig er den omstændighed, at ansøgerne kun blev udvalgt af seks dommere, uforenelig med forfatningsdomstolens dom af 7. november 2016, ifølge hvilken forfatningens artikel 194, stk. 2, skal forstås således, at formanden for forfatningsdomstolen skal udnævnes af Polens præsident blandt de ansøgere, som har opnået flertal ved afstemningen i forfatningsdomstolens præsidium.
- (105) Kommissionen har ligeledes noteret sig, at udviklingen efter udnævnelsen af formanden for forfatningsdomstolen på en række punkter yderligere har undermineret forfatningsdomstolens legitimitet. Navnlig gør følgende sig gældende: næstformanden for forfatningsdomstolen, hvis stilling er anerkendt i forfatningen, blev af den nyudnævnte formand for domstolen pålagt at anvende sin resterende ferie indtil udløbet af sin embedsperiode; som følge af en sag anlagt af statsadvokaten for at anfægte gyldigheden af valget i 2010 af tre dommere ved forfatningsdomstolen blev disse dommere efterfølgende udelukket fra domstolens judicielle virksomhed; den nye formand for forfatningsretten ændrede sammensætningen af dommerkollegierne i verserende sager, og visse sager blev overført til dommerkollegier, der til dels bestod af ulovligt udnævnte dommere; henstillinger navnlig fra ombudsmanden om, at ulovligt udpegede dommere fjernes fra de dommerkollegier, der træffer afgørelse i de sager, der indbringes for

⁴¹ Se afsnit 5.2 i henstilling (EU) 2017/146.

⁴² Se afsnit 5.3 og 5.4 i henstilling (EU) 2017/146.

forfatningsdomstolen, blev afvist; et betydeligt antal domme blev afsagt af afdelinger, der talte ulovligt udpegede dommere; efter udløbet af næstformandens embedsperiode blev en ulovligt udnævnt dommer udnævnt til ny næstformand for forfatningsretten.

- (106) Denne udvikling har de facto medført en fuldstændig ny sammensætning af forfatningsdomstolen uden for rammerne af den normale forfatningsmæssige procedure for udnævnelse af dommere.
- (107) De polske myndigheders svar på Kommissionens supplerende henstilling af 21. december 2016 mindskede ikke Kommissionens betænkeligheder, og der blev ikke bebudet nogen konkrete foranstaltninger med henblik på at finde en løsning af de foreliggende problemer. I svaret tages ikke hensyn til dommen af 7. november 2016, hvori det blev fastslået, at det efter forfatningen kræves, at formanden for forfatningsdomstolen skal udnævnes af Polens præsident blandt de ansøgere, som har opnået flertal ved afstemningen i forfatningsdomstolens præsidium. I svaret så man også bort fra den omstændighed, at næstformandens stilling udtrykkeligt er anerkendt i forfatningen, og at han eller hun udvælges efter samme procedure som domstolens formand. For så vidt angår udnævnelsen af en fungerende formand for forfatningsdomstolen henvises der ikke i svaret til noget retsgrundlag i forfatningen, idet det anføres, at der var tale om en exceptionel tilpasningsmekanisme, som var dikteret af ekstraordinære omstændigheder. De polske myndigheders svar på Kommissionens supplerende henstilling af 26. juli 2017 mindskede heller ikke Kommissionens betænkeligheder.
- (108) Kommissionen gjorde i sine henstillinger ligeledes rede for andre problemstillinger vedrørende de tre love, der blev vedtaget i december 2016. Lovene indeholder en række bestemmelser, der ikke er forenelige med forfatningsdomstolens tidligere domme, og som gav anledning til nye betænkeligheder, der navnlig vedrører disciplinærsager, muligheden for førtidspensionering, de nye krav til dommere ved forfatningsdomstolen, de betydelige ændringer i forfatningsdomstolens interne organisation.

3.4. Den kombinerede virkning for domstolens legitimitet og uafhængighed

- (109) Kommissionen er af den opfattelse, at forfatningsdomstolens legitimitet og uafhængighed – som følge af den lovgivning, der blev vedtaget i 2016, og udviklingen efter udnævnelsen af den fungerende retsformand – i væsentligt omfang er blevet undermineret, og at polske loves overensstemmelse med forfatningen ikke længere kan sikres effektivt⁴³.
- (110) I sin henstilling af 26. juli 2017 henstillede Kommissionen navnlig til de polske myndigheder, at de iværksætter følgende tiltag:
- genopretter forfatningsdomstolens uafhængighed og legitimitet i dennes egenskab af garant for den polske forfatning ved at sikre, at dennes dommere, dennes formand og dennes næstformand er lovligt valgt og udnævnt og fuldt ud efterkommer forfatningsdomstolens afgørelser af 3. og 9. december 2015,

⁴³ Ifølge artikel 188 i forfatningen træffer forfatningsdomstolen afgørelse i sager om, hvorvidt lovgivning og internationale aftaler er i overensstemmelse med forfatningen, hvorvidt lovgivning er i overensstemmelse med ratificerede internationale aftaler, hvis ratificering krævede forudgående samtykke i lovs form, hvorvidt retsfor skrifter udstedt af centrale statslige organer er i overensstemmelse med forfatningen, med ratificerede internationale aftaler og med lovgivningen i øvrigt, hvorvidt politiske partiers formål eller aktiviteter er i overensstemmelse med forfatningen, samt i sager, hvor det gøres gældende, at forfatningen er blevet tilsidesat. Ifølge artikel 189 i forfatningen bilægger forfatningsdomstolen også tvister om beføjelser mellem statens centrale forfatningsmæssige organer.

hvorefter det kræves, at de tre dommere, som på lovlig vis blev udnævnt af den forrige lovgivende forsamling i oktober 2015, kan tiltræde deres embede ved forfatningsdomstolen, og at de tre dommere, der blev udnævnt af den nye lovgivende forsamling uden gyldigt retsgrundlag, ikke længere træffer afgørelse uden at være blevet lovligt valgt⁴⁴

- offentliggør og fuldt ud efterkommer forfatningsdomstolens domme.

- (111) Ingen af de foranstaltninger, som Kommissionen har anbefalet, er blevet truffet:
- 1) De tre dommere, som på lovlig vis blev udnævnt af den forrige lovgivende forsamling i oktober 2015, har endnu ikke været i stand til at tiltræde deres embede ved forfatningsdomstolen. De tre dommere, der blev udnævnt af Sejm i 8. valgperiode uden gyldigt retsgrundlag, fik derimod af den fungerende formand for domstolen tilladelse til at påbegynde deres hverv.
 - 2) Tre vigtige domme, som forfatningsdomstolen afsagde den 9. marts 2016, den 11. august 2016 og den 7. november 2016, er endnu ikke blevet offentliggjort.
 - 3) Efter udløbet af embedsperioden for den forhenværende formand for forfatningsdomstolen er en ny formand endnu ikke blevet forskriftsmæssigt udnævnt. Den tidligere formand blev ikke erstattet af næstformanden for domstolen, men af en fungerende formand og efterfølgende af den person, som blev udnævnt som formand for domstolen den 21. december 2016. Udnævnelsen af den nye formand for forfatningsdomstolen fandt sted, før en effektiv prøvelse af loven om retsstillingen for dommere ved forfatningsdomstolen, loven om forfatningsdomstolens organisation og sagsbehandling og gennemførelsesloven kunne finde sted.
- (112) Den omstændighed, at der ikke længere er sikkerhed for, at en effektiv prøvelse af polske loves overensstemmelse med forfatningen kan finde sted, er særligt bekymrende set i forhold til overholdelse af retsstatsprincippet, da en række særligt betænkelige love – som nævnt i Kommissionens henstillinger af 27. juli og 21. december 2016 – er blevet vedtaget af det polske parlament, f.eks. en ny tjenestemandsløvs⁴⁵, en lov om ændring af loven om politiets virksomhed og af visse andre love⁴⁶, samt love om statsadvokaturen⁴⁷, en lov om ombudsmandens virksomhed og om ændring af visse andre love⁴⁸, en lov om det nationale råd for medievirksomhed⁴⁹ og en lov om terrorbekæmpelse⁵⁰.
- (113) Den negative påvirkning af retsstatsprincippet, der er forårsaget af manglen på en uafhængig og legitim forfatningsprøvelse i Polen, er betydeligt forværret som følge af, at forfatningskonformiteten af de nye love vedrørende det polske retsvæsen, som

⁴⁴ Se henstilling (EU) 2017/146 og henstilling (EU) 2016/1374.

⁴⁵ Lov af 30.12.2015 om ændring af tjenestemandsløven og visse andre love, offentliggjort i Polens statstidende den 8.1.2016, punkt 34.

⁴⁶ Lov af 15.1.2016 om ændring af loven om politiets virksomhed og andre love, offentliggjort i Polens statstidende den 4.2.2016, punkt 147.

⁴⁷ Lov af 28.1.2016 om statsadvokaturen, offentliggjort i Polens statstidende den 15.2.2016, punkt 177. Lov af 28.1.2016 – bekendtgørelse om gennemførelse af loven – om anklagemyndigheden, offentliggjort i Polens statstidende den 15.2.2016, punkt 178.

⁴⁸ Lov af 18.3.2016 om ændring af loven om ombudsmanden og visse andre love, offentliggjort i Polens statstidende den 17.5.2016, punkt 677.

⁴⁹ Lov af 22.6.2016 om det nationale råd for medievirksomhed., offentliggjort i Polens statstidende den 29.6.2016, punkt 929.

⁵⁰ Lov af 10.6. 2016 om bekæmpelse af terrorisme, offentliggjort i Polens statstidende den 24.6.2016, punkt 904.

nævnt ovenfor i punkt 5 nr. 2) og analyseret yderligere nedenfor i afsnit 4, ikke længere kan prøves og sikres af en uafhængig forfatningsdomstol.

4. TRUSLEN MOD DE ALMINDELIGE DOMSTOLES UAFHÆNGIGHED

(114) Loven om højesteret, loven om det nationale råd for retsvæsenet, loven om de almindelige domstoles organisation og loven om den nationale skole for retsvæsenet indeholder en række bestemmelser, der giver anledning til alvorlig bekymring for så vidt angår princippet om retsvæsenets uafhængighed og om magtens tredeling.

4.1. Loven om højesteret

4.1.1. Afskedigelse og tvungen pensionering af nuværende højesteretsdommere

(115) Loven om højesteret sænker den almindelige pensionsalder for højesteretsdommere fra 70 til 65 år⁵¹. Denne foranstaltning finder anvendelse på alle nuværende dommere. Dommere, der er fyldt 65 år eller vil nå denne alder inden 3 måneder fra lovens ikrafttrædelse, vil blive pensioneret⁵².

(116) Ved at sænke pensionsalderen og lade dette gælde for de nuværende højesteretsdommere medfører loven, at embedsperioden for et betydeligt antal nuværende højesteretsdommere bringes til ophør, og at disse potentielt pensioneres: Ifølge højesteret drejer det sig om 31 ud af 83 (37 %). Indførelsen af en lavere pensionsalder for de nuværende højesteretsdommere har særligt stærke negative virkninger for navnlig denne ret, som består af dommere, som i sagens natur er i slutningen af deres karriere. En sådan tvungen pensionering af et betydeligt antal af de nuværende højesteretsdommere muliggør en omfattende og umiddelbar ændring af højesterets sammensætning. Denne mulighed giver anledning til bekymring for så vidt angår magtens tredeling, navnlig i kombination med de samtidige reformer af det nationale råd for retsvæsenet. Følgende gør sig gældende: Som følge af nedsættelsen af pensionsalderen vil alle nye dommere blive udnævnt af den polske præsident efter indstilling fra det nysammensatte nationale råd for retsvæsenet, som i høj grad vil blive domineret af politisk udpegede personer. Den tvungne pensionering af de nuværende højesteretsdommere giver også anledning til bekymring for så vidt angår princippet om dommeres uafsættelighed, som ifølge EU-Domstolens og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols⁵³ praksis samt europæiske standarder⁵⁴ er et centralt element i deres uafhængighed. Venedigkommissionen understregede i sin udtalelse om lovforslaget om højesteret, at førtidig pensionering af de nuværende dommere undergraver både deres sikkerhed i ansættelsen og domstolens uafhængighed i almindelighed⁵⁵.

⁵¹ Artikel 37, stk. 1, i loven om højesteret. Denne bestemmelse gælder også for dommere ved den øverste forvaltningsret, da det i artikel 49 i lov af 25. juli 2002 om forvaltningsrettens organisation fastsættes, at forhold vedrørende den øverste forvaltningsret, som ikke reguleres af denne lov (det gælder for pensionsordningen), med de fornødne ændringer reguleres af loven om højesteret.

⁵² Artikel 111, stk. 1, i loven om højesteret. I henhold til artikel 111, stk. 3, i loven om højesteret vil alle dommere ved det militære kammer (uanset alder) bliver afskediget og pensioneret uden mulighed for at anmode den polske præsident om forlængelse af deres embedsperiode.

⁵³ Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.6.1984, Campbell og Fell mod Det Forenede Kongerige, præmis 80, dom af 30.11.2011, Henryk Urban og Ryszard Urban mod Polen, præmis 45, dom af 21.6.2011, Fruni mod Slovakiet, præmis 145, og dom af 3.3.2005, Brudnicka m.fl. mod Polen, præmis 41.

⁵⁴ Punkt 49 og 50 i Europarådets Ministerkomité's henstilling CM/Rec(2010)12 til medlemsstaterne om dommere: uafhængighed, effektivitet og ansvar ("Europarådets henstilling fra 2010").

⁵⁵ CDL(2017)035, punkt 48.

- (117) Dommere bør beskyttes mod afskedigelse derved, at der findes effektive garantier mod utilbørlige indgreb eller pres fra andre dele af statsmagten⁵⁶. Forudsætningen for domstolenes uafhængighed er, at der foreligger en tilstrækkelig garanti for beskyttelsen af den person, som har til opgave at udøve dømmende myndighed⁵⁷. Det forhold, at dommere ikke kan afsættes i løbet af deres embedsperiode, er en følge af deres uafhængighed og dermed omfattet af artikel 6, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK)⁵⁸. Dommere må derfor kun afskediges individuelt, hvis det sker efter en disciplinærsag vedrørende deres individuelle handlinger, og som frembyder alle garantier for retten til forsvar i et demokratisk samfund. Dommere kan ikke afskediges kollektivt, og dommere kan ikke afskediges med en generel begrundelse, der ikke vedrører den enkeltes adfærd. Ovennævnte garantier og beskyttelsesforanstaltninger foreligger ikke i dette tilfælde, og de omhandlede bestemmelser udgør et åbenlyst indgreb i højesteretsdommernes uafhængighed, en tilsidesættelse af princippet om magtens tredeling⁵⁹ og dermed af retsstatsprincippet.
- (118) Herudover vil den nuværende førstepresidentens embedsperiode på seks år, som er fastsat i forfatningen, blive bragt til ophør før tid (ifølge forfatningen udløber den i 2020). Hvis førstepresidentens embedsperiode bringes til ophør, vil den polske præsidents udnævnelse af en "fungerende førstepresident" ske uden for den normale procedure⁶⁰. Ifølge forfatningen skal førstepresidenten udnævnes af den polske præsident blandt kandidater, der foreslås af højesterets præsidium⁶¹. En sådan førtidig afslutning af en i forfatningen fastsat embedsperiode udgør en alvorlig tilsidesættelse af princippet om dommeres uafsættelighed og sikkerhed i ansættelsen. Udnævnelsen af en fungerende førstepresident i henhold til en ad hoc-procedure uden inddragelse af retsvæsenet giver anledning til alvorlig bekymring, hvad angår princippet om magtens tredeling.
- (119) Ifølge begrundelsen for loven er en ændring af højesterets sammensætning nødvendig på grund af den måde, hvorpå højesteret håndterede sagerne om "afkommunisering" efter 1989, og fordi der stadig er dommere ved retten, som enten arbejdede for eller traf afgørelser under det tidligere styre⁶². Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har tydeligt understreget, at en renselsesproces skal være

⁵⁶ Dom af 31.5.2005, sag C-53/03, Syfait m.fl., præmis 31, dom af 4.2.1999, sag C-103/97, Köllensperger og Atzwanger, præmis 20.

⁵⁷ Dom af 9.10.2014, sag C-222/13, TDC, præmis 29-32, dom af 19.9.2006, sag C-506/04, Wilson, præmis 53, dom af 4.2.1999, sag C-103/97, Köllensperger og Atzwanger, præmis 20-23, dom af 12.9.1997, sag C-54/96, Dorsch Consult, præmis 36, dom af 29.11.2001, sag C-17/00, De Coster, præmis 18-21, dom af 13.12.2017, sag C-403/16, Hassani, præmis 40, Menneskerettighedsdomstolens dom af 23.6.2016, Baka mod Ungarn, sag nr. 20261/12, præmis 121.

⁵⁸ Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.6.1984, Campbell og Fell mod Det Forenede Kongerige, sag nr. A80 (1984), præmis 80.

⁵⁹ De nye regler er i strid med princippet om dommeres uafsættelighed som et centralt element i domstolenes uafhængighed, således som dette princip er fastsat i Europarådets henstilling fra 2010 (punkt 49). Højesteretsdommere bør følgelig have en garanteret embedsperiode, og denne embedsperiode bør ikke afsluttes førtidigt. Afgørelser om dommeres udnævnelse og karriereforløb bør ligeledes være baseret på objektive kriterier, som på forhånd er fastlagt ved lov eller af de kompetente myndigheder, og når regeringen eller den lovgivende magt træffer afgørelser om dommeres udnævnelse og karriereforløb, bør en uafhængig og kompetent myndighed, der i overvejende grad er sammensat af personer fra retsvæsenet, have beføjelse til at fremsætte henstillinger eller udtalelser, som den relevante ansættelsesmyndighed i praksis følger (punkt 44-48).

⁶⁰ I henhold til artikel 111, stk. 4, i loven om højesteret vil den polske præsident overdrage ledelsen af højesteret til en højesteretsdommer, som han selv vælger. En sådan "fungerende førstepresident" vil udføre sine opgaver, indtil præsident af dommere indstiller 5 kandidater til stillingen som førstepresident for højesteret (artikel 12). Præsident af højesteretsdommere vil først kunne indstille disse kandidater, når der er udnævnt mindst 110 højesteretsdommere.

⁶¹ I den polske forfatnings artikel 183, stk. 3, fastsættes det, at højesterets førstepresident skal udpeges af den polske præsident for en seksårig periode blandt de kandidater, præsident af højesteretsdommere foreslår.

⁶² Side 2 i begrundelsen.

individualiseret (f.eks. skal der sondres mellem de forskellige grader af involvering i det tidligere styre), og den finder, at renselsesforanstaltninger, der træffes lang tid efter det kommunistiske styres fald, i mindre grad kan være begrundede i lyset af den stadig mindre risiko, de berørte personer udgør for de nyligt skabte demokratier⁶³. Der findes andre forholdsmæssigt afpassede foranstaltninger, som staten kan træffe for at løse problemet med individuelle dommere, der har en kommunistisk baggrund (som kunne omfatte gennemsigtige procedurer i individuelle sager ved upartiske organer, der fungerer på grundlag af ved lov forud fastsatte kriterier)⁶⁴.

- (120) Venedigkommissionen anfører i sin udtalelse om forslaget til loven om højesteret, at det er svært at forstå, hvorfor en person, der i blev anset for at kunne udføre sine officielle opgaver i mange flere år, pludselig anses for ikke at kunne det. Begrundelsen for loven kan tolkes således, at som følge af reformen vil de fleste ældre dommere, hvoraf mange har arbejdet for det tidligere styre, gå på pension. Hvis denne tolkning er korrekt, er denne fremgangsmåde uacceptabel: hvis myndighederne er i tvivl om individuelle dommers loyalitet, bør de anvende de eksisterende disciplinær- eller renselsesprocedurer og ikke ændre pensionsalderen.
- (121) Venedigkommissionen konkluderer, at den førtidige fjernelse af en lang række højesteretsdommere (herunder førstepræsidenten) ved med øjeblikkelig virkning at lade en lavere pensionsalder gælde for dem indebærer en tilsidesættelse af deres individuelle rettigheder og bringer hele retsvæsenets uafhængighed i fare; de bør kunne fortsætte i embedet, indtil de når den nugældende pensionsalder⁶⁵. Venedigkommissionen understreger i sin udtalelse om lovforslaget vedrørende højesteret navnlig, at tidlig pensionering af de nuværende dommere undergraver både deres sikkerhed i ansættelsen og højesterets uafhængighed i almindelighed⁶⁶.
- (122) Endelig giver disse bestemmelser anledning til bekymring ud fra et forfatningsretligt synspunkt. Som højesteret og ombudsmanden har påpeget, udgør afskedigelsen og den tvungne pensionering af de nuværende højesteretsdommere en tilsidesættelse af princippet om domstolens uafhængighed og påvirker direkte retten til adgang til en uafhængig domstol. Ombudsmanden bemærker, at indførelsen af en fungerende førstepræsident for højesteret udgør en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, idet det er i strid med princippet om, at statsmagten ikke må overtage beføjelser, princippet om magtfordeling og magtbalance samt princippet om domstolens uafhængighed.

4.1.2. Beføjelse til at forlænge højesteretsdommers embedsperiode

- (123) Ifølge loven kan højesteretsdommere, der er omfattet af den lavere pensionsalder, og som ønsker at forlænge deres igangværende embedsperiode, anmode den polske præsident herom⁶⁷.
- (124) Hvad angår den polske præsidents beføjelse til at beslutte at forlænge højesteretsdommers igangværende embedsperiode, indeholder loven ingen kriterier eller en frist herfor og heller ingen bestemmelser om domstolskontrol. En dommer,

⁶³ Menneskerettighedsdomstolens dom af 3.9.2015, Söro mod Estland, præmis 60-62.

⁶⁴ Punkt 44-47 og 50 i Europarådets henstilling fra 2010.

⁶⁵ Udtalelse CDL(2017) 035, punkt 130.

⁶⁶ Udtalelse CDL(2017) 035, punkt 48.

⁶⁷ Anmodningen forelægges højesterets førstepræsident, som afgiver udtalelse på en dommers anmodning. For at forlænge førstepræsidentens embedsperiode skal førstepræsidenten forelægge den polske præsident en udtalelse fra højesterets kollegium. Når den polske præsident skal træffe afgørelse, kan han indhente en ikkebindende udtalelse fra det nationale råd for retsvæsenet (jf. artikel 37, stk. 2-4, sammenholdt med artikel 111, stk. 1, i loven om højesteret). Det bemærkes, at hvis den polske præsident træffer en sådan afgørelse, kræves det ifølge højesterets udtalelse i henhold til forfatningen, at premierministeren skal kontrastere denne, jf. den polske forfatnings artikel 144, stk. 1-2.

der har anmodet om en forlængelse af sin embedsperiode, er "prisgivet" den polske præsidents afgørelse. Desuden vil den polske præsident kunne træffe afgørelse om en forlængelse *to gange* (hver gang for en periode på 3 år). Disse forhold påvirker sikkerheden i ansættelsen og vil gøre det muligt for den polske præsident at øve indflydelse på højesteretsdommere. Denne ordning er i strid med Europarådets henstilling fra 2010, som fastslår, at afgørelser om dommers udnævnelse og karriereforløb bør være baseret på objektive kriterier, som er forud fastsat ved lov, og at der bør være en uafhængig og kompetent myndighed, der i overvejende grad er sammensat af personer fra retsvæsenet, der har beføjelse til at fremsætte henstillinger eller udtalelser, som den relevante ansættelsesmyndighed i praksis følger⁶⁸. Den fastslår også, at de pågældende dommere har ret til at anfægte afgørelsen om deres karriereforløb⁶⁹.

- (125) Den nye pensionsordning har en negativ indvirkning på dommernes uafhængighed⁷⁰. De nye regler skaber et ekstra værktøj, som den polske præsident kan bruge til at øve indflydelse på de enkelte dommere. De manglende kriterier for forlængelse af embedsperioden indebærer navnlig en utilbørlig skønsmargen, hvilket bringer princippet om dommers uafsættelighed i fare. Loven nedsætter pensionsalderen, men gør det samtidig muligt for dommerne at få deres embedsperiode forlænget af den polske præsident i op til 6 år. Der gælder heller ingen frist for den polske præsident for at træffe afgørelse om at forlænge embedsperioden, hvilket giver præsidenten mulighed for at bevare sin indflydelse på de berørte dommere i deres resterende embedsperiode. Selv inden pensionsalderen er nået, kan alene udsigten til at skulle anmode præsidenten om en sådan forlængelse lægge pres på de berørte dommere.
- (126) Venedigkommissionen understreger i sin udtalelse om lovforslaget om højesteret, at den polske præsident som følge af disse beføjelser får alt for stor indflydelse på de højesteretsdommere, der *nærmer sig* pensionsalderen. Venedigkommissionen konkluderer derfor, at den polske præsident som en folkevalgt politiker ikke bør have skønsmæssig beføjelse til at forlænge en højesteretsdommers embedsperiode ud over pensionsalderen⁷¹.
- (127) De nye regler giver også anledning til bekymring ud fra et forfatningsretligt synspunkt. Ifølge udtalelserne fra højesteret og ombudsmanden tilsidesætter den nye mekanisme for forlængelse af dommers embedsperiode legalitetsprincippet og princippet om magtens tredeling.

4.1.3. Ekstraordinær appel

- (128) Med loven indføres der en ny form for domstolskontrol af endelige og bindende domme og afgørelser, ekstraordinær appel⁷². Højesteret vil inden tre år⁷³ efter lovens

⁶⁸ Punkt 46 og 47. Denne ordning giver også anledning til bekymring i forhold til Europarådets handlingsplan om styrkelse af domstolenes uafhængighed og upartiskhed (CM(2016) 36 final, C, ii)), og Europarådets rådgivende dommerkomité's benchmarks (udtalelse nr. 1 om standarder for domstolenes uafhængighed og dommers uafsættelighed, punkt 25).

⁶⁹ Punkt 48 i Europarådets henstilling fra 2010.

⁷⁰ Punkt 49 i Europarådets henstilling fra 2010.

⁷¹ Udtalelse CDL(2017) 035, punkt 51 og 130.

⁷² Artikel 89, stk. 1, i loven om højesteret.

⁷³ Artikel 115 i loven om højesteret. Efter den treårige periode vil den pågældende afgørelse skulle appelleres senest fem år efter det tidspunkt, hvor den blev endelig og retsgyldig, og senest et år efter dette tidspunkt, hvis der er indgivet en kassationsappel, medmindre den ekstraordinære appel er iværksat til skade for indstævnte, i hvilket tilfælde den senest kan iværksettes et år efter, at afgørelsen blev endelig (eller, hvis der er indgivet en kassationsappel, senest seks måneder efter behandlingen af kassationssagen), jf. artikel 89, stk. 4, i loven om højesteret.

ikrafttrædelse fuldt ud eller delvis⁷⁴ kunne omstøde⁷⁵ alle endelige domme afsagt af polske domstole de seneste 20 år, herunder domme afsagt af højesteret, dog med visse undtagelser⁷⁶. Beføjelsen til at appellere tilkommer bl.a. den offentlige anklager og ombudsmanden⁷⁷. Begrundelserne for at appellere er mange: der kan indgives begæring om ekstraordinær appel, hvis det er nødvendigt at sikre retsstatsprincippet og social retfærdighed, og hvis afgørelsen ikke kan ophæves eller ændres ved hjælp af andre ekstraordinære retsmidler, og 1) den enten tilsidesætter enkeltpersoners og borgeres forfatningsmæssige rettigheder og friheder eller forfatningssikrede principper, eller 2) den udgør en åbenlys overtrædelse af loven som følge af en urigtig fortolkning eller anvendelse, eller 3) der er tydelig uoverensstemmelse mellem den nationale domstols afgørelse og de bevismidler, der er indsamlet⁷⁸.

- (129) Denne nye procedure for ekstraordinær appel giver anledning til bekymring med hensyn til retssikkerhedsprincippet, som er et centralt element i retsstaten⁷⁹. Som bemærket af EU-Domstolen bør der i såvel EU's retsorden som i de nationale retssystemer tages hensyn til betydningen af princippet om retskraft: "Såvel hensynet til at sikre en stabil retstilstand og stabile retlige relationer som retsplejehensyn gør det påkrævet, at retsafgørelser, der er blevet endelige, efter at de hjemlede appellmuligheder er udnyttet, eller efter at appellfristerne er udløbet, ikke længere kan anfægtes"⁸⁰. Som bemærket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bør en ekstraordinær efterprøvelse ikke være en "skjult appel", og blot muligheden for, at der kan være to forskellige syn på sagen, danner ikke grundlag for efterprøvelse⁸¹.
- (130) Venedigkommissionen understregede i sin udtalelse om lovforslaget om højesteret, at proceduren for ekstraordinær appel bringer stabiliteten i den polske retsorden i fare. I udtalelsen bemærkes det, at det vil være muligt at genåbne alle sager, der er truffet afgørelse om inden for de sidste 20 år på så godt som ethvert grundlag, og at systemet risikerer at skabe en situation, hvor ingen domme nogen sinde vil være endelige⁸².
- (131) Den nye ekstraordinære appel giver desuden anledning til bekymring ud fra et forfatningsretligt synspunkt. Ifølge højesteret og ombudsmanden påvirker loven princippet om stabil retspraksis og om dommes retskraft⁸³, princippet om at værne

⁷⁴ Artikel 91, stk. 1, i loven om højesteret.

⁷⁵ Hvis der er gået fem år, efter at den anfægtede afgørelse blev endelig, og den har haft uoprettelige retlige konsekvenser, eller hvis det er berettiget i henhold til de principper eller rettigheder og friheder, der er fastsat i forfatningen, kan højesteret nøjes med at bekræfte, at den anfægtede afgørelse er i strid med loven og angive de omstændigheder, der førte til, at den traf denne afgørelse (jf. artikel 89, stk. 4, og artikel 115, stk. 2, i loven om højesteret).

⁷⁶ I straffesager kan der ikke iværksættes ekstraordinær appel til skade for indstævnte mere end et år efter, at afgørelsen blev endelig (eller, hvis der er indgivet en kassationsappel, mere end 6 måneder efter behandlingen af kassations sagen); Det er desuden heller ikke muligt at appellere domme, som erklærer et ægteskab ugyldigt eller omstøder eller opløser et ægteskab (kun for så vidt en eller begge parter har indgået nyt ægteskab, efter at dommen blev endelig), eller en afgørelse om adoption. Der kan ikke iværksættes ekstraordinær appel i forbindelse med mindre forseelser eller mindre skattemæssige lovovertrædelser, jf. artikel 90, stk. 3, og 4, i loven om højesteret.

⁷⁷ Artikel 89, stk. 2, i loven om højesteret.

⁷⁸ Artikel 89, stk. 1, nr. 1-3, i loven om højesteret.

⁷⁹ Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.10.1999, *Brumărescu mod Rumænien*, præmis 61, dom af 3.3.2003, *Ryabykh mod Rusland*, præmis 54 og 57, dom af 25.1.2000, *Miragall Escolano m.fl. mod Spanien*, præmis 33, og dom af 20.12.2007, *Phinikaridou mod Cypern*, præmis 52.

⁸⁰ Dom af 30.9.2003, sag C-224/01, *Köbler*, præmis 38.

⁸¹ Dom af 11.7.2017 (endelig), *Moreira Ferreira mod Portugal* (nr. 2), præmis 62.

⁸² Udtalelse CDL(2017)035, punkt 58, 63 og 130.

⁸³ Forfatningsdomstolen anser begge principper for at indgå i retsstatsprincippet, jf. forfatningsdomstolens dom af 24.10.2007, sag SK 7/06, og dom af 1.4.2008, sag SK 77/06.

om tilliden til staten og lovgivningen samt retten til at få prøvet en sag inden for en rimelig frist⁸⁴.

4.1.4. Andre bestemmelser

- (132) Som det understreges i Venedigkommissionens udtalelse og i udtalelserne fra andre organer⁸⁵, giver en række bestemmelser i loven om højesteret anledning til bekymring for så vidt angår principperne om retsvæsenets uafhængighed og magtens tredeling.
- (133) Med den nye lov indføres der et nyt disciplinærsystem for højesteretsdommere. Der indføres to former for disciplinærembedsmænd: *en disciplinærembedsmand ved højesteret*, som udpeges af højesterets kollegium for en periode på fire år⁸⁶, og *en særlig disciplinærembedsmand, som udpeges fra sag til sag af den polske præsident* blandt højesteretsdommere, almindelige dommere, dommere ved militærdomstolen og anklagere⁸⁷. I henhold til polsk ret kan kun disciplinærembedsmænd træffe beslutning om at indlede disciplinærsager mod dommere. Den polske præsident udpeger den særlige disciplinærembedsmand uden at inddrage retsvæsenet, og dette svarer til at fremsætte en anmodning om at iværksætte en indledende undersøgelse. Hvis der udpeges en særlig disciplinærembedsmand i en verserende disciplinærsag, vil disciplinærembedsmanden ved højesteret blive udelukket fra sagsbehandlingen⁸⁸. Det forhold, at den polske præsident (og i nogle tilfælde også justitsministeren⁸⁹) kan øve indflydelse på disciplinærsager mod højesteretsdommere ved at udpege en disciplinærembedsmand til at behandle sagen, hvilket udelukker disciplinærembedsmanden ved højesteret fra en verserende sag, giver anledning til bekymring for så vidt angår princippet om magtens tredeling, og det risikerer at påvirke retsvæsenets uafhængighed. Der blev givet udtryk for lignende bekymring i OSCE-ODIHR's og højesterets udtalelser⁹⁰.
- (134) Med loven afskaffes desuden nogle proceduremæssige garantier i disciplinærsager mod almindelige dommere⁹¹ og højesteretsdommere⁹²: det er muligt at anvende bevismateriale, der er indsamlet i strid med loven, mod en dommer⁹³, det er under visse betingelser muligt at se bort fra det bevismateriale, som den berørte dommer

⁸⁴ Dom af 28.11.2006, sag SK 19/05; dom af 14.11.2007, sag SK 16/05.

⁸⁵ Særligt højesterets udtalelser af 6.10., 23.10. og 30.11.2017, ombudsmandens udtalelse af 11.11.2017 og OSCE-ODIHR's udtalelse af 13.11.2017.

⁸⁶ Artikel 74 i loven om højesteret.

⁸⁷ Artikel 76, stk. 8, i loven om højesteret. Den polske præsident kan udpege den særlige disciplinærembedsmand blandt anklagere, der foreslås af statsadvokaturet, hvis disciplinærsagen vedrører embedsmisbrug, som opfylder kriterierne for en forsætlig strafbar handling, der skal retsforfølges ved offentlig tiltale, eller for en forsætlig overtrædelse af skattereglerne.

⁸⁸ Artikel 76, stk. 8, i loven om højesteret.

⁸⁹ I henhold til artikel 76, stk. 9, i loven om højesteret kan justitsministeren underrette den polske præsident om nødvendigheden af at udpege en særlig disciplinærembedsmand, hvis en sag vedrører embedsmisbrug, som opfylder kriterierne for en forsætlig strafbar handling, der skal retsforfølges ved offentlig tiltale, eller for en forsætlig overtrædelse af skattereglerne. Hvorvidt en sag opfylder disse kriterier, synes at blive afgjort selvstændigt af justitsministeren og den polske præsident, idet deres beslutning om at udpege en særlig disciplinærembedsmand ikke kan appelleres.

⁹⁰ OSCE-ODIHR's udtalelse af 13.11.2017, punkt 119-121; højesterets udtalelse af 6.10.2017, s. 34.

⁹¹ I henhold til artikel 108, stk. 17-19, i loven om højesteret kan justitsministeren bestemme antallet af og udpege de dommere, der skal behandle disciplinærsager mod almindelige dommere, uden at inddrage retsvæsenet. Justitsministeren vil desuden personligt kunne kontrollere disciplinærsager mod almindelige dommere gennem disciplinærembedsmændene og den særlige disciplinærembedsmand, som han selv har udpeget (i nogle tilfælde fra anklagemyndigheden). De disciplinærembedsmænd, der udpeges af justitsministeren, vil kunne genåbne afsluttede sager på dennes anmodning.

⁹² I henhold til loven finder bestemmelserne i loven om de almindelige domstoles organisation, herunder bestemmelserne vedrørende de proceduremæssige aspekter af disciplinærsager, tilsvarende anvendelse for højesteretsdommere; jf. artikel 72, stk. 1, og artikel 108 sammenholdt med artikel 10, stk. 1, i loven om højesteret. Loven om de almindelige domstoles organisation ændres i henhold til artikel 108 i loven om højesteret.

⁹³ Artikel 108, stk. 23, i loven om højesteret om tilføjelse af artikel 115c til loven om de almindelige domstoles organisation.

frelægger⁹⁴, forældelsesfristen for disciplinærsager suspenderes under behandlingen af sagen, hvilket betyder, at en dommer kan være genstand for undersøgelse på ubestemt tid⁹⁵, og endelig kan disciplinærsagen føres videre selv uden dommerens tilstedeværelse (også hvis hans manglende tilstedeværelse er begrundet)⁹⁶. Det nye disciplinærsystem giver desuden anledning til bekymring med hensyn til, om det opfylder kravene til en retfærdig rettergang i artikel 6, stk. 1, i EMRK, som finder anvendelse ved disciplinærsager mod dommere⁹⁷.

- (135) Med loven ændres højesterets interne struktur, idet der tilføjes to nye kamre. Et nyt kammer for ekstraordinær kontrol og offentlige anliggender vil vurdere sager, der indbringes efter den nye procedure for ekstraordinær appel⁹⁸. Kammeret vil hovedsageligt bestå af nye dommere⁹⁹, og det vil få til opgave at fastslå gyldigheden af parlamentsvalg og lokalvalg og undersøge stridigheder i forbindelse med valg, herunder stridigheder i forbindelse med valg til Europa-Parlamentet¹⁰⁰. Derudover vil et nyt uafhængigt¹⁰¹ disciplinærkammer, som udelukkende består af nye dommere¹⁰², få til opgave at behandle disciplinærsager mod højesteretsdommere i første og anden instans¹⁰³. Disse to nye overvejende uafhængige kamre bestående af nye dommere giver anledning til betænkeligheder for så vidt angår magtens tredeling. Selv om de begge er en del af højesteret, er de som bemærket af Venedigkommissionen i praksis hævet over de øvrige kamre, hvilket skaber risiko for, at hele retssystemet domineres af disse to kamre bestående af nye dommere, der er udpeget under afgørende indflydelse fra det regerende flertal¹⁰⁴. Venedigkommissionen understreger desuden, at domstolskontrollen af stridigheder i forbindelse med valg som følge af loven vil være særlig udsat for politisk indblanding, hvilket udgør en alvorlig trussel mod et velfungerende demokrati i Polen¹⁰⁵.
- (136) Med loven indføres der lægdommere, som skal udnævnes af det polske senat¹⁰⁶, og som skal deltage i behandlingen af ekstraordinære appelsager og disciplinærsager ved højesteret. Som påpeget af Venedigkommissionen risikerer indførelsen af lægdommere i højesterets to nye kamre at skade effektiviteten og kvaliteten af retssystemet¹⁰⁷.

⁹⁴ Hvis bevismaterialet frelægges efter den fastsatte frist, jf. artikel 108, stk. 22, i loven om højesteret.

⁹⁵ Artikel 108, stk. 13, litra b), i loven om højesteret.

⁹⁶ Artikel 108, stk. 23, i loven om højesteret.

⁹⁷ Menneskerettighedsdomstolens dom af 19.4.2007, Vilho Eskelinen m.fl. mod Finland, præmis 62, dom af 5.2.2009, Olujić mod Kroatien, præmis 34-43, dom af 20.11.2012, Harabin mod Slovakiet, præmis 118-124, og dom af 23.6.2016, Baka mod Ungarn, præmis 100-119.

⁹⁸ Artikel 26 og 94 i loven om højesteret.

⁹⁹ Artikel 134 i loven om højesteret. Det tidligere kammer for arbejdsmarked, socialsikring og offentlige anliggender opdeles i to nye kamre, nemlig kammeret for arbejdsmarked og socialsikring og det nye kammer for ekstraordinær kontrol og offentlige anliggender. Dette nye kammer vil bestå af nye dommere, da alle de nuværende dommere vil blive forflyttet til kammeret for arbejdsmarked og socialsikring. De nuværende højesteretsdommere kan anmode om at blive forflyttet til det nye kammer.

¹⁰⁰ Artikel 26 indeholder en komplet liste over kammerets opgaver.

¹⁰¹ Formanden for disciplinærkammeret er uafhængig af højesterets førstepræsident, og kammerets eget budget kan øges betydeligt sammenlignet med højesterets samlede budget (jf. artikel 7, stk. 2 og 4, og artikel 20 i loven om højesteret).

¹⁰² I henhold til artikel 131 i loven om højesteret kan nuværende højesteretsdommere ikke forflyttes til et embede i dette kammer, før alle højesteretsdommerne i disciplinærkammeret er blevet udnævnt.

¹⁰³ Artikel 27 i loven om højesteret indeholder en komplet liste over disciplinærkammerets opgaver.

¹⁰⁴ Udtalelse CDL(2017) 035, punkt 92.

¹⁰⁵ Udtalelse CDL(2017) 035, punkt 43.

¹⁰⁶ Artikel 61, stk. 2, i loven om højesteret.

¹⁰⁷ Udtalelse CDL(2017) 035, punkt 67.

4.2. Det nationale råd for retsvæsenet

- (137) Ifølge den polske forfatning er det nationale råd for retsvæsenet garant for dommernes uafhængighed¹⁰⁸. Det nationale råd for retsvæsenet har direkte betydning for dommernes uafhængighed, navnlig for så vidt angår forfremmelse, forflyttelse, disciplinærsager, afskedigelse og førtidspensionering. Forfremmelse af en dommer (f.eks. fra en distriktsret til en regionalret) forudsætter eksempelvis, at den polske præsident atter udnævner dommeren, og dermed skal proceduren til bedømmelse og indstilling af dommere, der involverer det nationale råd for retsvæsenet, følges på ny. Dommerfuldmægtige, som allerede varetager en dommers opgaver, skal ligeledes bedømmes af det nationale råd for retsvæsenet, før den polske præsident udnævner dem til dommere.
- (138) Det er derfor særligt vigtigt, at de medlemsstater, der har oprettet et sådant råd, sikrer dets uafhængighed for at undgå, at regeringen eller parlamentet udøver utilbørlig indflydelse på dommernes uafhængighed¹⁰⁹.
- (139) Loven vedrørende det nationale råd for retsvæsenet øger bekymringen for så vidt angår retsvæsenets overordnede uafhængighed, idet den indeholder bestemmelser om at bringe embedsperioden for alle dommermedlemmer af det nationale råd for retsvæsenet til ophør før tid, samt om oprettelse af en helt ny ordning for udpegelse af disse medlemmer, som giver mulighed for en høj grad af politisk indblanding.
- (140) I henhold til artikel 6 i loven om det nationale råd for retsvæsenet vil embedsperioden for alle dommermedlemmer af rådet blive bragt til ophør før tid. Den lovgivende magts mulighed for at gøre dette vækker bekymring med hensyn til rådets uafhængighed og magtens tredeling. Parlamentet vil få afgørende indflydelse på rådets sammensætning på bekostning af dommernes egen indflydelse. Denne ændring af sammensætningen af det nationale råd for retsvæsenet vil allerede kunne ske halvanden måned efter lovens offentliggørelse¹¹⁰. Denne førtidige afslutning af dommermedlemmernes embedsperiode er også betænkelig set ud fra et forfatningsretligt synspunkt som fremhævet i udtalelsen fra det nationale råd for retsvæsenet, højesteret og ombudsmanden.
- (141) Den nye ordning for udnævnelse af dommermedlemmer af det nationale råd for retsvæsenet vækker også alvorlig bekymring. Veletablerede europæiske standarder, navnlig henstillingen fra 2010 fra Europarådets Ministerkomité, fastsætter, at mindst halvdelen af medlemmerne [af de nationale råd for retsvæsenet] skal være dommere, der er valgt af ligestillede fra alle niveauer i retsvæsenet med respekt for pluralismen

¹⁰⁸ Artikel 186, stk. 1, i den polske forfatning. "Det nationale råd for domstolene er garant for domstolenes og dommernes uafhængighed".

¹⁰⁹ Som eksempel kan nævnes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med disciplinærsager mod dommere, der var rejst af et sådant råd, har sat spørgsmålstegn ved den grad af påvirkning, der udøves af de lovgivende eller udøvende myndigheder, idet Rådet var sammensat af et flertal af medlemmer, der var udnævnt direkte af disse myndigheder. Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.6.2016, Ramos Nunes de Carvalho E Sá mod Portugal, sag nr. 55391/13, 57728/13 og 74041/13, præmis 77.

¹¹⁰ De nuværende dommermedlemmers udløber dagen før den dato, hvor de nye dommere sammen påbegynder deres embedsperiode i rådet, dog senest 90 dage efter lovens ikrafttrædelse. Forløbet er som følger: Senest tre dage efter lovens offentliggørelse bekendtgør formanden for Sejm, at udnævnelsesproceduren indledes. Senest 21 dage efter denne bekendtgørelse indstiller de godkendte enheder (grupper af mindst 25 dommere eller 2 000 borgere) kandidater til embedet som dommermedlem af rådet til Sejms formand. Efter de 21 dage videregiver formanden listen over kandidater til parlamentsgrupper, som derefter har syv dage til at opstille op til ni kandidater fra listen. Derefter følges den almindelige udnævnelsesprocedure (se nedenfor), jf. artikel 6 og 7 i loven om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet og artikel 1, stk. 1 og 3, om tilføjelse af artikel 11a og 11d i loven om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet.

i retsvæsenet¹¹¹. Det tilkommer medlemsstaterne at indrette deres retssystemer, herunder at afgøre, om de vil oprette et råd for retsvæsenet. I de medlemsstater, hvor et sådant råd er oprettet, hvilket er tilfældet i Polen, skal dets uafhængighed sikres i overensstemmelse med europæiske standarder.

- (142) Før loven om det nationale råd for retsvæsenet blev vedtaget, var den polske retsorden helt i overensstemmelse med disse standarder, da det nationale råd for retsvæsenet var sammensat af et flertal af dommere, der var valgt af andre dommere. Artikel 1, stk. 1, og artikel 7 i lov om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet vil ændre denne ordning radikalt, idet det foreskrives, at de 15 dommere, der er medlemmer af rådet, vil blive udnævnt og kan genudnævnes af Sejm¹¹². Der er desuden ingen garanti for, at Sejm i henhold til den nye lov vil udnævne dommere til rådet, som er godkendt af dommerstaben, eftersom kandidaterne til embedet ikke alene kan opstilles af grupper af 25 dommere, men også af grupper af mindst 2 000 borgere¹¹³. Den endelige liste over kandidater, som Sejm skal godkende i sin helhed, er desuden fastlagt på forhånd af et udvalg i Sejm¹¹⁴. De nye regler for udnævnelse af dommere til det nationale råd for retsvæsenet vil i betydelig grad øge parlamentets indflydelse på rådet og vil påvirke rådets uafhængighed negativt i strid med europæiske standarder. Det forhold, at medlemmerne af rådet udnævnes af Sejm med et flertal på 3/5, mindsker ikke disse betænkeligheder, idet medlemmerne under alle omstændigheder ikke vælges af deres ligestillede. Samtidig gælder det, at hvis det ikke er muligt at nå et flertal på 3/5, udnævner Sejm medlemmerne af rådet med absolut flertal.
- (143) Denne situation giver anledning til bekymring for retsvæsenets uafhængighed. En dommer ved en distriktsret, som skal træffe afgørelse i en politisk følsom sag, samtidig med at han eller hun har ansøgt om at blive forfremmet til dommer i en regionalret, kan eksempelvis være tilbøjelig til at tiltræde den holdning, der indtages af det politiske flertal, for ikke at sætte sine chancer for forfremmelse over styr. Selv om dette scenarie ikke bliver til virkelighed, indeholder den nye ordning ikke tilstrækkelige garantier for, at domstolene fremstår som værende uafhængige, hvilket er afgørende for at bevare den tillid, som domstolene i et demokratisk samfund bør indgyde befolkningen¹¹⁵. Dommerfuldmægtige vil desuden skulle bedømmes af et politisk præget nationalt råd for retsvæsenet, før de kan udnævnes til dommere.
- (144) Venedigkommissionen konkluderer, at det forhold, at parlamentet udvælger de 15 dommermedlemmer af det nationale råd for retsvæsenet, sammenholdt med det forhold, at de nuværende medlemmer udskiftes med det samme, vil medføre en omfattende politisering af organet. Venedigkommissionen anbefaler, at dommermedlemmerne af det nationale råd for retsvæsenet i stedet udvælges af deres

¹¹¹ Punkt 27. Se også C, ii), i Europarådets handlingsplan fra 2016, udtalelse nr. 10 fra CCJE om nationale råd for retsvæsenet i samfundets tjeneste og punkt 2.3 i ENCJ's standarder i rapporten om nationale råd for retsvæsenet fra 2010-2011.

¹¹² I forfatningen er det fastsat, at det nationale råd for retsvæsenet er sammensat af et antal fødte medlemmer (højesterets førstepræsident, justitsministeren, formanden for den øverste forvaltningsret og en af den polske præsident udpeget person) samt nogle valgte medlemmer. De valgte medlemmer omfatter fire stedfortrædere "*valgt af Sejm*", to senatorer "*valgt af senatet*" og 15 dommere ("*valgt blandt*" dommere ved de almindelige, administrative eller militære domstole og højesteret).

¹¹³ Artikel 1, stk. 3, i loven vedrørende det nationale råd for retsvæsenet om tilføjelse af artikel 11a, stk. 2 og 3: Det bemærkes, at hver gruppe (af dommere og borgere) kan indstille mere end én kandidat som medlem af rådet.

¹¹⁴ Hvis de parlamentariske grupper ikke indstiller 15 kandidater i alt, udvælger Sejms præsidium dem med henblik på at oprette en liste med 15 kandidater, som derefter videregives til udvalget i Sejm (jf. artikel 1, stk. 3, om tilføjelse af artikel 11c og artikel 11d, stk. 1-4).

¹¹⁵ Menneskerettighedsdomstolens dom af 23.4.2015, *Morice mod Frankrig*, sag nr. 29369/10, præmis 78, og dom af 10.5.2001, *Cypern mod Tyrkiet*, sag nr. 25781/94, præmis 233.

ligestillede, som det er tilfældet i den nuværende lov¹¹⁶. Den bemærker også, at loven svækker rådets uafhængighed i forhold til flertallet i parlamentet, og at den er med til at svække retsvæsenets uafhængighed generelt set¹¹⁷.

- (145) Højesteret, det nationale råd for retsvæsenet og ombudsmanden fremhævede i deres udtalelser vedrørende lovforslaget en række betænkeligheder med hensyn til den nye ordnings overensstemmelse med forfatningen. Navnlig bemærker det nationale råd for retsvæsenet, at rådet i henhold til den polske forfatning fungerer som modvægt til parlamentet, som har en forfatningssikret ret til at træffe afgørelse om loves indhold. Den politiske udnævnelse af dommermedlemmer af rådet og den førtidige afslutning på de nuværende dommermedlemmers embedsperiode udgør derfor en tilsidesættelse af principperne om magtens tredeling og om retsvæsenets uafhængighed. Som forklaret i de foregående henstillinger er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at foretage en effektiv forfatningsmæssig prøvelse af disse bestemmelser.

4.3. Loven om de almindelige domstoles organisation

4.3.1. Pensionsalder og beføjelse til at forlænge dommeres embedsperiode

- (146) I artikel 1, stk. 26, litra b) og c), og artikel 13, stk. 1, i lov om de almindelige domstoles organisation er det fastsat, at pensionsalderen for almindelige dommere vil blive nedsat fra 67 til 60 år for kvindelige dommere og fra 67 til 65 år for mandlige dommere, og at justitsministeren gives beføjelse til at forlænge deres embedsperiode (til 70 år) på grundlag af vage kriterier. Indtil justitsministeren har truffet afgørelse, forbliver de pågældende dommere i embedet.
- (147) Den nye pensionsordning vil have en negativ virkning for dommernes uafhængighed¹¹⁸. De nye regler skaber et ekstra værktøj, som justitsministeren kan bruge til at øve indflydelse på de enkelte dommere. De vage kriterier for forlængelse af embedsperioden giver navnlig mulighed for en utilbørlig skønsmargen, hvilket bringer princippet om dommeres uafsættelighed¹¹⁹ i fare. Den nedsatte pensionsalder gør det muligt for dommerne at få deres embedsperiode forlænget af justitsministeren i op til ti år for kvindelige dommeres vedkommende og fem år for mandlige dommeres vedkommende. Der gælder heller ingen frist for justitsministeren for at træffe afgørelse om at forlænge embedsperioden, hvilket giver ministeren mulighed for at bevare indflydelse på de berørte dommere i deres resterende embedsperiode. Selv inden pensionsalderen er nået, kan alene udsigten til at skulle anmode justitsministeren om en sådan forlængelse lægge pres på de berørte dommere.
- (148) Ved at nedsætte pensionsalderen for dommere, samtidig med at en forlængelse af deres embedsperiode betinges af en afgørelse truffet af justitsministeren, undergraver de nye regler princippet om dommeres uafsættelighed, som ifølge EU-Domstolens og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol praksis er et centralt element i deres uafhængighed. Blandt kravene til en uafhængig domstol har Domstolen fremhævet, at dommere bør nyde personlig og funktionel uafhængighed under udøvelsen af deres hverv, og at de bør være beskyttet mod afskedigelse derved, at der findes effektive garantier mod utilbørlige indgreb eller pres fra den udøvende magt¹²⁰. De

¹¹⁶ Udtalelse CDL(2017) 035, punkt 130.

¹¹⁷ Udtalelse CDL(2017) 035, punkt 31.

¹¹⁸ Europarådets henstilling fra 2010, punkt 49.

¹¹⁹ Det fremgår af loven, at det er justitsministeren, der skal tage stilling til, om en dommers embedsperiode skal forlænges "under hensyn til rationel anvendelse af personalet ved de almindelige retter og de behov, som følger af de specialiserede retters arbejdsbyrde", jf. lovens artikel 1, stk. 26, litra b).

¹²⁰ Dom af 31.5.2005, sag C-53/03, Syfait m.fl., præmis 31, dom af 4.2.1999, sag C-103/97, Köllensperger og Atzwanger, præmis 20.

omhandlede bestemmelser er heller ikke i overensstemmelse med de europæiske standarder, hvoraf det følger, at dommere bør have garanti for ansættelsen, indtil de når den obligatoriske pensionsalder, hvis en sådan findes. Venedigkommissionen deler Kommissionens bekymring¹²¹.

- (149) Kommissionen bemærker, at de nye regler også giver anledning til bekymring set ud fra et forfatningsretligt synspunkt. Det fremgår af højesterets udtalelse¹²², at den omstændighed, at justitsministeren får mulighed for at beslutte, om en dommers embedsperiode skal forlænges, sammenholdt med at dommernes pensionsalder nedsættes, er i strid med princippet om dommers uafsættelighed, jf. forfatningens artikel 180, stk. 1. Som forklaret ovenfor minder Kommissionen om, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at foretage en effektiv forfatningsmæssig prøvelse af disse bestemmelser.
- (150) De polske myndigheders svar på Kommissionens henstilling af 26. juli 2017 mindsker ikke Kommissionens bekymring, og der bebudes ingen konkrete foranstaltninger til løsning af de problemer, som Kommissionen har gjort opmærksom på. I svaret ses der bort fra det pres, som justitsministeren kan udøve over for individuelle dommere, før ministeren giver sit samtykke til, at de pågældende dommere kan forblive i deres embede, efter at de har nået pensionsalderen.

4.3.2. Retsformænd

- (151) I det polske retssystem har retsformændene en dobbelt funktion: de har ikke blot et ansvar som ledere af rettens arbejde, de udfører også dømmende funktioner. Loven om de almindelige domstoles organisation giver anledning til bekymring med hensyn til retsformændenes personlige uafhængighed under udøvelsen af deres dømmende funktioner.

Beføjelse til at afskedige

- (152) Artikel 17, stk. 1, og artikel 18, stk. 1, i loven om de almindelige domstoles organisation indeholder regler om afskedigelse og udnævnelse af retsformænd og næstformænd. I en periode på seks måneder efter lovens ikrafttrædelse vil justitsministeren have beføjelse til at afskedige retsformænd uden at være bundet af konkrete kriterier, uden nogen begrundelsespligt og uden mulighed for, at retsvæsenet kan blokere disse afgørelser. Der er desuden ikke mulighed for at få prøvet en afgørelse om afskedigelse truffet af justitsministeren ved domstolene.
- (153) Kommissionens bekymring vedrører justitsministerens beføjelser i denne seks måneders periode. Efter de seks måneder vil justitsministeren i henhold til artikel 1, stk. 7, stadig kunne afskedige retsformænd, men skal høre det nationale råd for retsvæsenet, som vil kunne blokere for den planlagte afskedigelse ved en resolution vedtaget med to tredjedels flertal¹²³.

Beføjelse til at udnævne

- (154) I henhold til artikel 1, stk. 6, i loven om de almindelige domstoles organisation har ministeren beføjelse til at udnævne retsformænd. De eneste kriterier, der finder anvendelse er, at retsformænd skal udnævnes blandt dommere ved appelretter eller

¹²¹ Udtalelse CDL(2017) 035, punkt 100-109.

¹²² Højesterets udtalelse af 28.4.2017.

¹²³ Artikel 1, stk. 7, i loven om de almindelige domstoles organisation fastsætter, at selv om det nationale råd for retsvæsenet ikke har afgivet udtalelse inden 30 dage efter, at justitsministeren har fremsat forslaget om den planlagte afskedigelse, vil det ikke forhindre afskedigelsen.

regionalretter for at blive retsformand for en appelret, blandt dommere ved appelretter, regionalretter eller distriktsretter for at blive retsformand for en regionalret og blandt dommere ved regionalretter eller distriktsretter for at blive retsformand for en distriktsret. Justitsministeren skal ikke høre retsvæsenet for at træffe en sådan afgørelse. Det er først efter udnævnelsen af retsformanden, at ministeren præsenterer den nye retsformand for præsidiat af dommere ved den relevante ret. Justitsministerens beføjelse til således at udnævne en retsformand ændres ikke efter udløbet af perioden på seks måneder.

Virkningerne af beføjelserne til at afskedige og udnævne

- (155) Da retsformænd også fungerer som dommere, giver ovennævnte beføjelser til i en seks måneders periode vilkårligt at afskedige og at udnævne retsformænd justitsministeren mulighed for at øve indflydelse på retsformændene, hvilket kan påvirke deres personlige uafhængighed, når de varetager deres dømmende funktioner. En retsformand, der skal træffe afgørelse i en følsom sag, der er anlagt mod staten, kan f.eks. føle sig presset af justitsministeren til at frifinde staten for at undgå at blive afskediget som retspræsident snarere end at dømme uafhængigt i sagen på grundlag af dens realiteter. En forudsætning for en retsinstitans uafhængighed er, at den ikke er underlagt noget andet organs instruktionsbeføjelser, når den pådømmer sager, og at den er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dens uafhængige bedømmelse af de tvister, den får forelagt, i fare¹²⁴.
- (156) Også for dommere, der ønsker at blive retsformænd, kan justitsministerens skønsommæssige beføjelser påvirke den måde, hvorpå de træffer afgørelser i retssager, navnlig i politisk følsomme sager, for at ikke at mindske deres chancer for at blive udnævnt til retsformand. Deres personlige uafhængighed vil som følge heraf ligeledes blive påvirket, når de træffer afgørelse i retssager.
- (157) Det bør også bemærkes, at retsformænd i deres egenskab af ledere af rettens arbejde har betydelige beføjelser over for andre dommere. Justitsministerens skønsommæssige beføjelser til at afskedige og udnævne retsformænd kan påvirke den måde, hvorpå retsformænd anvender disse beføjelser som ledere af retter og for andre dommere. Dette kan føre til, at disse dommers personlige uafhængighed antastes. Justitsministerens beføjelser vil derfor også have indirekte indflydelse på de dommers uafhængighed, som er under retsformændenes autoritet, idet sidstnævnte selv er udsat for justitsministerens påvirkning. Retsformænd har f.eks. beføjelse til at udskifte dommere i deres funktion som ledende dommer i et dommerkollegium eller i en afdeling af retten¹²⁵, beføjelse til at afgive skriftlige advarsler til disse dommere, som kan kombineres med en mindskelse af stillingstillægget til disse i tilfælde af forsømmelser¹²⁶, og beføjelse til at forflytte dommere uden deres samtykke inden for den rets struktur, som de er retsformand for (hvilket omfatter en given rets relevante retskreds og kan omfatte arbejdssteder i forskellige byer)¹²⁷.

¹²⁴ Dom af 16.2.2017, sag C-503/15, Margarit Panicello, præmis 37-38, dom af 6.10.2015, sag C-203/14, Consorci Sanitari del Maresme, præmis 19, dom af 9.10.2014, sag C-222/13, TDC, præmis 30, dom af 17.7.2014, forenede sager C-58/13 og C-59/13, Torresi, præmis 22, dom af 19.9.2006, sag C-506/04, Wilson, præmis 51.

¹²⁵ I henhold til artikel 17, stk. 2, og artikel 18, stk. 2, i loven om de almindelige domstoles organisation får retsformændene for appelretterne og de regionale retter beføjelser til at udskifte dommere i deres funktion som ledende dommere eller vicedommere i et dommerkollegium eller i en afdeling af retten og føre tilsyn med dommere i seks måneder efter lovens ikrafttrædelse.

¹²⁶ Artikel 1, stk. 13, litra b), i loven om de almindelige domstoles organisation.

¹²⁷ Artikel 1, stk. 5, litra b), i loven om de almindelige domstoles organisation.

- (158) Venedigkommissionen understregede i sin udtalelse¹²⁸, at den nye lov giver den lovgivende og den udøvende magt omfattende beføjelser til at gribe afgørende ind i retsplejen, og at de dermed udgør en alvorlig trussel mod retsvæsenets uafhængighed som et centralt element i retsstaten. Loven beskytter ikke i tilstrækkelig grad retsformænd mod vilkårlig afskedigelse, og justitsministerens beslutning om at udnævne/afskedige en retsformand bør godkendes af det nationale råd for retsvæsenet eller af præsidiet af dommere ved den relevante ret med simpelt flertal af de afgivne stemmer. Ifølge procesreglementet har justitsministeren desuden beføjelse til at fastsætte detaljerede regler for fordelingen af sager og metoden for vilkårlig fordeling af sager og kan herudover fastsætte særlige regler, når det ikke er muligt eller effektivt at foretage en vilkårlig fordeling af sager. Som understreget af Venedigkommissionen kan disse beføjelser anvendes til at gribe ind i systemet med vilkårlig fordeling af sager. At fastsætte metoden til fordeling af sager bør ikke henhøre under justitsministerens skønsmessige beføjelser¹²⁹.
- (159) Derudover påpegede højesteret, det nationale råd for retsvæsenet og ombudsmanden, at de pågældende bestemmelser giver anledning til bekymring ud fra et forfatningsretligt synspunkt. Den omstændighed, at justitsministeren får mulighed for at afskedige retsformænd, tilsidesætter i særlig grad princippet om retsvæsenets uafhængighed og princippet om magtens tredeling. I den nuværende situation kan forfatningskonformiteten af disse bestemmelser ikke længere kontrolleres og sikres af en uafhængig forfatningsdomstol.
- (160) Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at der er en klar sammenhæng mellem afskedigelse af retsformænd og retsvæsenets uafhængighed. I Baka-sagen fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at den for tidlige fjernelse af ansøgeren fra stillingen som højesteretspræsident modarbejdede snarere end tjente selve formålet med at opretholde retsvæsenets uafhængighed, også selv om ansøgeren forblev i dommerembedet¹³⁰.
- (161) Ifølge de foreliggende oplysninger har justitsministeren hidtil afskediget 24 og udnævnt mindst 32 retsformænd (dette tal omfatter også udnævnelser i forbindelse med almindelige ledige stillinger).
- (162) De polske myndigheders svar på Kommissionens henstilling af 26. juli 2017 mindsker ikke Kommissionens bekymring, og der bebudes ingen konkrete foranstaltninger til løsning af de problemer, som Kommissionen har gjort opmærksom på. I svaret afvises det, at justitsministerens beføjelser griber ind i retsformændenes uafhængighed, når de som dommere dømmer i sager, og det understreges, at ministerens beføjelser kun vedrører retsformændenes administrative aktiviteter. I svaret ses der imidlertid bort fra, at ministerens beføjelser til vilkårligt at afskedige retsformænd i løbet af en seks måneders periode gør det muligt for denne at bevare sin indflydelse over retsformændene hvilket kan påvirke disses personlige uafhængighed, når de pådømmer sager.

4.3.2. Andre betæneligheder

- (163) Justitsministeren kan sende retsformanden for en lavere ret "skriftlige bemærkninger" vedrørende dennes påståede dårlige forvaltning af retten. Som følge af sådanne "skriftlige bemærkninger" kan retsformanden for den lavere ret få

¹²⁸ Udtalelse CDL-(2017) 035, punkt 125.

¹²⁹ Udtalelse CDL-(2017) 035, punkt 120.

¹³⁰ Menneskerettighedsdomstolens dom af 23.6.2016, Baka mod Ungarn, sag nr. 20261/12, præmis 172.

mindsket sit stillingstillæg med op til 50 % i op til seks måneder¹³¹. Ministeren selv kan sende en "skriftlig meddelelse" til retsformanden eller viceformanden for appelretterne og tilsvarende mindske stillingstillægget. Da alle mindskelser af en dommers løn som følge af dennes adfærd skal betragtes som en disciplinær sanktion¹³², bør justitsministeren ikke kunne træffe afgørelse om en sådan mindskelse alene, uden at der er truffet en retsafgørelse herom.

4.4. Anden lovgivning

4.4.1. Loven om den nationale skole for retsvæsenet

- (164) Den nye lovgivende forsamling har vedtaget anden lovgivning, som giver anledning til bekymring for så vidt angår retsvæsenets uafhængighed og magtens tredeling.
- (165) I henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 2, stk. 36, i loven om den nationale skole for retsvæsenet varetager dommerfuldmægtige hvervet som dommer i distriktsretterne i en periode på fire år. Dommerfuldmægtige vil navnlig kunne beklæde en distriktsdomstol som enedommer.
- (166) I den polske retsorden har dommerfuldmægtige imidlertid ikke den samme status som dommere¹³³. Dommerfuldmægtige udnævnes for en begrænset periode på fire år, og efter 36 måneder kan de ansøge om at blive udnævnt til dommer. Dommerfuldmægtige er ikke underlagt de samme garantier til beskyttelse af retsvæsenets uafhængighed som dem, der gælder for dommere – for eksempel for så vidt angår deres udnævnelse, der ikke er underlagt den samme procedure som for dommere. I modsætning til dommers retsstilling er retsstillingen for dommerfuldmægtige, der udøver judicielle funktioner, ikke fastsat i forfatningen. Dette indebærer, at deres status såvel som garantierne for deres uafhængighed kan ændres ved en almindelig lov, og at en ændring af forfatningen således ikke er nødvendig¹³⁴. Det forhold, at dommerfuldmægtige kan fungere som enedommere ved distriktsretter gør spørgsmålet om deres uafhængighed endnu vigtigere.
- (167) Mens loven om den nationale skole for retsvæsenet befandt sig i lovgivningsprocessen, gav højesteret og det nationale råd for retsvæsenet udtryk for betænkeligheder for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt garantierne for dommerfuldmægtiges uafhængighed er i overensstemmelse med forfatningen, og om disse garantier er tilstrækkelige til at opfylde kravene til en retfærdig rettergang som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i EMRK¹³⁵. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er nået frem til, at den tidligere ordning vedrørende dommerfuldmægtige i Polen ikke opfyldte disse kriterier¹³⁶.
- (168) De polske myndigheders svar, der blev modtaget den 28. august 2017, på Kommissionens henstilling af 26. juli 2017 mindsker ikke Kommissionens

¹³¹ Justitsministeren kan øve indflydelse på formændene på appelretterne ved at bedømme deres indsats. En negativ vurdering kan føre til finansielle sanktioner for retsformændene, mens en positiv vurdering kan føre til et øget stillingstillæg til retsformændene. Artikel 13-15 i loven om de almindelige domstoles organisation.

¹³² Udtalelse CDL-DA(2017) 035, punkt 114-117.

¹³³ Selv om dommerfuldmægtige udfører en dommers opgaver, udnævnes de direkte af justitsministeren med en minimal inddragelse af det nationale råd for retsvæsenet.

¹³⁴ En dommers uafhængighed bør forankres i forfatningen med mere specifikke regler på lovgivningsmæssigt niveau (se f.eks. Europarådets henstilling fra 2010, punkt 7). Det bør også bemærkes, at højesteret og det nationale råd for retsvæsenet i deres udtalelser rejste tvivl om, hvorvidt denne lov er i overensstemmelse med forfatningen.

¹³⁵ Højesterets udtalelse af 3.2.2017. Udtalelse af 10.2.2017 fra det nationale råd for retsvæsenet.

¹³⁶ Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.2.2011, sag nr. 23614/08, Henryk Urban og Ryszard Urban mod Polen, Menneskerettighedsdomstolens dom af 14.9.2011, sag nr. 36921/07, Mirosław Garlicki mod Polen, Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.4.2012, sag nr. 33530/06, Pohoska mod Polen.

bekymring, og der bebudes ingen konkrete foranstaltninger til løsning af de problemer, som Kommissionen har gjort opmærksom på.

4.4.2. *Andre love*

- (169) Lovene om statsadvokaturen¹³⁷ slog justitsministeriet og statsadvokaturen sammen og øgede i væsentlig grad statsanklagerens beføjelser vedrørende forvaltningen af retsforfølgessystemet, herunder nye beføjelser til justitsministeren til direkte at kunne gribe ind i individuelle sager.
- (170) Som understreget af Venedigkommissionen¹³⁸, som erkender, at anklagemyndighedens uafhængighed eller selvstændighed ikke er af så kategorisk karakter som retternes, medfører sammenlægningen af justitsministeriet og statsadvokaturen, de øgede beføjelser til anklagemyndigheden i forhold til retsforfølgessystemet, justitsministerens øgede beføjelser, hvad angår retsvæsenet som følge af loven om de almindelige domstoles organisation, og den svage kontrol med disse magter til sammen en akkumulering af for mange beføjelser hos én person. Dette har direkte negative følger for retsforfølgessystemets uafhængighed fra det politiske system, men også retsvæsenets uafhængighed og derved magtens tredeling og retsstatsprincippet i Polen.

5. KLAR FARE FOR EN GROV OVERTRÆDELSE AF VÆRDIERNE I ARTIKEL 2 I TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNION (TEU)

- (171) Ifølge artikel 7, stk. 1, i TEU kan Rådet på begrundet forslag af en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet eller Europa-Kommissionen med et flertal på fire femtedele af sine medlemmer efter godkendelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2 i TEU. Inden Rådet fastslår dette, hører det den berørte medlemsstat, og det kan efter samme fremgangsmåde rette henstillinger til denne medlemsstat¹³⁹.
- (172) Kommissionen er af den opfattelse, at den situation, der er beskrevet i de foregående afsnit, udgør en klar fare for, at Republikken Polen groft tilsidesætter retsstatsprincippet, jf. artikel 2, i TEU. Kommissionen har nået denne konklusion efter at have vurderet ovennævnte faktiske omstændigheder.
- (173) Kommissionen bemærker, at der inden for to år er blevet vedtaget mere end 13 på hinanden følgende love, som påvirker hele retssystemets struktur i Polen: forfatningsdomstolen, højesteret, de almindelige domstole, det nationale råd for retsvæsenet, anklagemyndigheden og den nationale skole for retsvæsenet. Det fælles mønster for alle disse lovgivningsmæssige ændringer er, at den udøvende eller den lovgivende magt systematisk er blevet i stand til i betydelig grad at gribe ind i sammensætningen, administrationen og driften af disse myndigheder og organer og deres beføjelser. Disse lovgivningsmæssige ændringer og deres kombinerede virkninger bringer retsvæsenets uafhængighed og magtens tredeling, som er vigtige elementer i retsstatsprincippet, i alvorlig fare i Polen. Kommissionen bemærker endvidere, at denne intense lovgivningsaktivitet er blevet udført uden ordentlig høring af alle de berørte interessenter, uden den loyale samarbejdsånd, der kræves

¹³⁷ Lov af 28.1.2016 om statsadvokaturen, offentliggjort i Polens statstidende den 15.2.2016, punkt 177. Lov af 28.1.2016 – bekendtgørelse om gennemførelse af loven – offentliggjort i Polens statstidende den 15.2.2016, punkt 178.

¹³⁸ Udtalelse CDL-AD(2017) 037, punkt 28 og 115.

¹³⁹ Se også Kommissionens meddelelse af 15.10.2003: Respekt for og fremme af de værdier, som EU bygger på (KOM(2003) 606 endelig udg.).

mellem statslige myndigheder, og uden hensyntagen til udtalelserne fra en bred vifte af europæiske og internationale organisationer.

- (174) Kommissionen har ført en omfattende dialog med de polske myndigheder siden januar 2016 med henblik på at finde løsninger på de problemer, der er påpeget. I løbet af denne proces har Kommissionen altid begrundet sine betænkeligheder på en objektiv og grundig måde. I overensstemmelse med retsstatsrammen har Kommissionen afgivet en udtalelse efterfulgt af tre henstillinger vedrørende retsstatsprincippet i Polen. Den har udvekslet flere skrivelser og afholdt møder med de polske myndigheder. Kommissionen har altid gjort det klart, at den var parat til at fortsætte den konstruktive dialog og har gentagne gange inviteret de polske myndigheder til yderligere møder med henblik herpå. Til trods herfor har dialogen ikke fjernet Kommissionens betænkeligheder.
- (175) Selv om Kommissionen har udstedt tre henstillinger, er situationen fortsat blevet værre. Navnlig gør følgende sig gældende:
- 1) Den retsstridige udnævnelse af formanden for forfatningsdomstolen, tiltrædelsen af de tre dommere, der blev udpeget af Sejm i 8. valgperiode uden gyldigt retsgrundlag, den omstændighed, at en af disse dommere er blevet udnævnt til næstformand for domstolen, den omstændighed, at de tre dommere, som på lovlig vis blev udnævnt af den forrige lovgivende forsamling i oktober 2015, ikke har været i stand til at tiltræde deres embede ved domstolen, samt den ovenfor beskrevne efterfølgende udvikling i domstolen har de facto ført til en fuldstændig omlægning af domstolen under tilsidesættelse af den i forfatningen fastsatte normale procedure for udnævnelse af dommere. Kommissionen finder derfor, at forfatningsdomstolens uafhængighed og legitimitet er i alvorlig fare, og at der følgelig ikke længere er nogen effektiv garanti for, at den polske lovgivning er forenelig med forfatningen. De afgørelser, der træffes af forfatningsdomstolen under disse omstændigheder, kan ikke længere anses for at være resultatet af en effektiv forfatningsmæssig prøvelse.
 - 2) Loven om det nationale råd for retsvæsenet og loven om højesteret i kombination med loven om den nationale skole for retsvæsenet og loven om de almindelige domstoles organisation øger i væsentlig grad den systemiske trussel mod retsstatsprincippet som påpeget i de tidligere henstillinger. Hovedpunkterne kan sammenfattes som følger:
 - a) Hvad angår højesteret:
 - den tvungne pensionering af et betydeligt antal af de nuværende højesteretsdommere i kombination med muligheden for at forlænge deres nuværende embedsperiode samt den nye disciplinærordning for højesteretsdommere underminerer strukturelt højesteretsdommeres uafhængighed, og retsvæsenets uafhængighed er et centralt element i retsstatsprincippet
 - den tvungne pensionering af et betydeligt antal af de nuværende højesteretsdommere muliggør også en omfattende og umiddelbar ændring af højesterets sammensætning. Denne mulighed giver anledning til bekymring for så vidt angår magtens tredeling, navnlig i kombination med de samtidige reformer af det nationale råd for retsvæsenet. Alle nye dommere vil blive udnævnt af den polske præsident efter indstilling fra det nysammensatte nationale råd for retsvæsenet, som i høj grad vil blive domineret af politisk

udnævnte personer. Som følge heraf vil det nuværende parlamentariske flertal kunne bestemme, i hvert tilfælde indirekte, den fremtidige sammensætning af højesteret i langt større udstrækning, end det ville være muligt i et system, hvor de eksisterende regler om varigheden af dommeres embedsperiode fungerer normalt – uanset varigheden heraf og uanset hos hvilket statsligt organ beføjelsen til at træffe afgørelse om udnævnelser i retsvæsenet ligger

- den nye procedure for ekstraordinær appel giver anledning til bekymring, hvad angår retssikkerheden, og, når den anskues sammen med muligheden for en vidtrækkende og umiddelbar ændring af sammensætningen af højesteret, magtens tredeling.

b) Hvad angår de almindelige domstole:

- ved at nedsætte pensionsalderen for dommere, samtidig med at en forlængelse af deres embedsperiode betinges af en skønsæssig afgørelse truffet af justitsministeren, bringer de nye regler princippet om dommeres uafsættelighed, som ifølge EU-Domstolens og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis er et centralt element i deres uafhængighed, i fare
- justitsministerens skønsæssige beføjelser til at udnævne og afskedige retsformænd uden at være bundet af konkrete kriterier, uden nogen begrundelsespligt og uden mulighed for, at retsvæsenet kan blokere disse beslutninger, kan påvirke retsformændenes og andre dommeres uafhængighed.

c) Hvad angår det nationale råd for retsvæsenet:

- betænkelighederne vedrørende retsvæsenets uafhængighed overordnet set øges som følge af, at mandatet for alle dommere, der er medlemmer af det nationale råd for retsvæsenet, bringes til ophør, og at genudnævnelsen af medlemmerne sker i overensstemmelse med en proces, der giver mulighed for en høj grad af politisk indflydelse.

(176) De nye love giver anledning til alvorlig bekymring for så vidt angår deres forenelighed med den polske forfatning som understreget i en række udtalelser, navnlig fra højesteret, det nationale råd for retsvæsenet og den polske ombudsmand. Som forklaret i henstillingen om retsstatsprincippet af 26. juli 2017 er en effektiv forfatningsmæssig prøvelse af disse love imidlertid ikke længere mulig.

(177) Diverse handlinger og udtalelser fra den polske regering og fra parlamentsmedlemmer tilhørende det regerende flertal rettet mod polske dommere og domstole har skadet tilliden til retssystemet som helhed. Kommissionen minder om princippet om loyalt samarbejde mellem statslige organer, der – som understreget i Venedigkommissionens udtalelser – er en forfatningsretlig forudsætning i en demokratisk stat, der hviler på retsstatsprincippet.

(178) Da den dømmende magts uafhængighed er et centralt element i retsstatsprincippet, øger disse nye love, navnlig den kombinerede virkning heraf, i betydeligt omfang den systemiske trussel mod retsstatsprincippet som beskrevet i de tidligere henstillinger. Venedigkommissionen understregede i den henseende, at kombinationen af de foreslåede ændringer øger den negative virkning af hver af dem

så meget, at det i alvorlig grad bringer uafhængigheden i alle dele af retsvæsenet i Polen i fare¹⁴⁰.

- (179) Det forhold, at de polske myndigheder efter suspenderingen af lovene om højesteret og det nationale råd for retsvæsenet, som blev vedtaget i juli 2017, ikke har benyttet denne lejlighed til at imødekomme de betænkeligheder, Kommissionen gav udtryk for i sin tredje henstilling, og som andre aktører, navnlig Venedigkommissionen, har givet udtryk for, viser tydeligt den manglende vilje hos de polske myndigheder til at tage fat på disse problemer.
- (180) Følgerne af denne situation er særligt alvorlige:
- 1) Da forfatningsdomstolens uafhængighed og legitimitet er bragt i alvorlig fare, er der rent faktisk ikke nogen garanti for, at den polske lovgivning er i overensstemmelse med forfatningen. Situationen er særligt bekymrende set i forhold til overholdelsen af retsstatsprincippet, da en række særligt følsomme nye love – som nævnt i Kommissionens henstillinger – er blevet vedtaget af det polske parlament, f.eks. en ny tjenestemandslov¹⁴¹, en lov om ændring af loven om politiets virksomhed og af visse andre love¹⁴², samt love om statsadvokaturen¹⁴³, en lov om ombudsmandens virksomhed og om ændring af visse andre love¹⁴⁴, en lov om det nationale råd for medievirksomhed¹⁴⁵ og en lov om terrorbekæmpelse¹⁴⁶.
 - 2) Overholdelsen af retsstatsprincippet er ikke kun en forudsætning for beskyttelsen af alle de grundlæggende værdier, der er omhandlet i artikel 2 i TEU. Det er også en forudsætning for at opretholde alle de rettigheder og pligter, der følger af traktaterne, og for at skabe gensidig tillid mellem borgere, virksomheder og nationale retslige myndigheder i alle de øvrige medlemsstater.
 - 3) Kommissionen understreger, at en velfungerende retsstat også er afgørende for det indre markeds gnidningsløse funktion og et investeringsvenligt klima¹⁴⁷, da de erhvervsdrivende må have vished for, at de vil blive behandlet lige efter loven. Overholdelsen af retsstatsprincippet er også afgørende for den gensidige tillid på området retlige og indre anliggender, navnlig hvad angår et effektivt civil- og strafferetligt samarbejde, som er baseret på gensidig anerkendelse. Dette kan ikke ske uden et uafhængigt retsvæsen i hver medlemsstat.
- (181) Kommissionen minder om, at når et retssystem er forankret i forfatningen, er dets effektivitet et centralt element i retsstaten.
- (182) Kommissionen understøtter desuden, at domstolenes uafhængighed – uanset det valgte retssystem – skal sikres i henhold til EU-retten. Det tilkommer medlemsstaterne at organisere deres retssystemer, herunder at afgøre om de vil

¹⁴⁰ Udtalelse CDL-AD(2017) 035, punkt 131.

¹⁴¹ Lov af 30.12.2015 om ændring af tjenestemandsloven og visse andre love, offentliggjort i Polens statstidende den 8.1.2016, punkt 34.

¹⁴² Lov af 15.1.2016 om ændring af loven om politiets virksomhed og andre love, offentliggjort i Polens statstidende den 4.2.2016, punkt 147.

¹⁴³ Lov af 28.1.2016 om statsadvokaturen, offentliggjort i Polens statstidende den 15.2.2016, punkt 177. Lov af 28.1.2016 – bekendtgørelser om gennemførelse af loven – loven om statsadvokaturen, offentliggjort i Polens statstidende den 15.2.2016, punkt 178.

¹⁴⁴ Lov af 18.3.2016 om ændring af loven om ombudsmanden og visse andre love, offentliggjort i Polens statstidende den 17.5.2016, punkt 677.

¹⁴⁵ Lov af 22.6.2016 om det nationale råd for medievirksomhed, offentliggjort i Polens statstidende den 29.6.2016, punkt 929.

¹⁴⁶ Lov af 10.6.2016 om bekæmpelse af terrorisme, offentliggjort i Polens statstidende den 24.6.2016, punkt 904.

¹⁴⁷ Rådets henstilling af 11. juli 2017 om Polens nationale reformprogram for 2017, med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2017, betragtning 14 (EUT L 261 af 9.8.2017, s. 88).

oprette et råd for retsvæsenet, der har til opgave at sikre domstolenes uafhængighed. Hvis et sådant råd imidlertid er oprettet af en medlemsstat, således som det er tilfældet i Polen, hvor den polske forfatning udtrykkeligt har tildelt det nationale råd for retsvæsenet opgaven med at sikre retsvæsenets uafhængighed, skal rådets uafhængighed sikres i overensstemmelse med europæiske standarder.

- (183) Kommissionen bemærker også, at en lang række aktører på europæisk og internationalt plan har udtrykt dyb bekymring over situationen med hensyn til retsstatsprincippet i Polen¹⁴⁸, og at Europa-Parlamentet har erklæret, at den nuværende situation i Polen udgør en klar fare for en grov overtrædelse af værdierne i artikel 2 i TEU¹⁴⁹.
- (184) Efter to års dialog med de polske myndigheder, som ikke har givet resultater og ikke har forhindret en yderligere forværring af situationen, er det nødvendigt og forholdsmæssigt at indlede en ny fase af dialogen, som formelt involverer Europa-Parlamentet og Rådet.
- (185) I lyset af det foregående forelægger Kommissionen i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU dette begrundede forslag til Rådet, hvori Rådet opfordres til at fastslå, at der er en klar fare for, at Republikken Polen i alvorlig grad overtræder en af de værdier, der er omhandlet i artikel 2 i TEU, og at rette passende henstillinger til Polen. Der er knyttet et forslag til Rådets afgørelse herom til det begrundede forslag.
- (186) Dette begrundede forslag, jf. artikel 7, stk. 1, i TEU, fremsættes samtidigt med Kommissionens henstilling af 20. december 2017 vedrørende retsstatsprincippet i Polen. Kommissionen er i tæt samråd med Europa-Parlamentet og Rådet parat til at genoverveje dette begrundede forslag, hvis de polske myndigheder efterkommer de henstillinger til foranstaltninger, der er fastsat i nævnte henstilling inden for den heri fastsatte frist.

¹⁴⁸ Venedigkommissionen, Europarådets kommissær for menneskerettigheder, Europarådets rådgivende dommerkomité, FN's Menneskerettighedskomité, FN's særlige rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed, Det Europæiske Netværk af Formændene for de Øverste Domstole, Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union og en lang række civilsamlingsorganisationer såsom Amnesty International og Human Rights and Democracy Network.

¹⁴⁹ Punkt 16 i Europa-Parlamentets beslutning af 15. november 2017 om situationen for retsstaten og demokratiet i Polen. I beslutningen får Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender instruks til at udarbejde en særberetning med henblik på en plenarafstemning om et begrundet forslag, hvori Rådet opfordres til at handle i medfør af artikel 7, stk. 1, i TEU.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE**hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Republikken Polen groft overtræder retsstatsprincippet**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 7, stk. 1,

under henvisning til begrundet forslag fra Europa-Kommissionen¹,

under henvisning til godkendelse fra Europa-Parlamentet², og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Den Europæiske Union bygger på de værdier, der er fastsat i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), som er fælles for medlemsstaterne, og som omfatter overholdelse af retsstatsprincippet.
- (2) Kommissionen redegør i sit begrundede forslag for sine betænkeligheder, hvad angår den manglende uafhængige og retmæssige forfatningsmæssige prøvelse og det polske parlamentets vedtagelse af loven om højesteret³, loven om de almindelige domstoles organisation⁴, loven om det nationale råd for retsvæsenet⁵ og loven om den nationale skole for retsvæsenet⁶, som indeholder bestemmelser, der giver anledning til alvorlig bekymring med hensyn til retsvæsenets uafhængighed, magtens tredeling og retssikkerheden. Det drejer sig navnlig først og fremmest om de nye pensionsordninger for højesteretsdommere og dommere ved de almindelige domstole, den nye procedure for ekstraordinær appel i højesteret, afskedigelse og udnævnelse af retsformænd for de almindelige domstole og proceduren for at bringe embedsperioden for dommermedlemmer af det nationale råd for retsvæsenet til ophør og proceduren for deres udnævnelse.
- (3) Kommissionen har også bemærket, at de polske myndigheder ikke har truffet de foranstaltninger, der er indeholdt i dens henstilling af 27. juli 2016⁷ og de supplerende

¹ [INSERT Reference]

² EUT C [...], [...], s. [...].

³ Loven om højesteret, som blev vedtaget af Sejm den 8.12.2017 og godkendt af senatet den [...].

⁴ Loven om ændring af loven om de almindelige domstoles organisation, der blev vedtaget af Sejm den 12.7.2017 og offentliggjort i Polens statstidende den 28.7.2017.

⁵ Loven om ændring af loven om det nationale råd for retsvæsenet og visse andre love, der blev vedtaget af Sejm den 8.12.2017 og godkendt af senatet den [...].

⁶ Loven om ændring af loven om den nationale skole for retsvæsenet og statsadvokaturen, loven om de almindelige domstoles organisation og visse andre love, der blev vedtaget af Sejm den 11.5.2017 og offentliggjort i Polens statstidende den 13.6.2017.

⁷ Kommissionens henstilling (EU) 2016/1374 af 27. juli 2016 vedrørende retsstatsprincippet i Polen (EUT L 217 af 12.8.2016, s. 53).

henstillinger af 21. december 2016⁸ og 26. juli 2017⁹, for at imødegå den systemiske trussel mod retsstatsprincippet, der blev konstateret i disse henstillinger.

- (4) Den 20. december 2017 vedtog Kommissionen parallelt med sit begrundede forslag i medfør af artikel 7, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union endnu en henstilling vedrørende retsstatsprincippet i Polen. Polen undlod imidlertid at træffe de henstillede foranstaltninger inden for den frist, der var fastsat i denne henstilling.
- (5) Den dialog, Kommissionen siden 13. januar 2016 har ført med de polske myndigheder inden for retsstatsrammen, har således ikke mindsket ovennævnte betænkeligheder.
- (6) Den 15. november 2017 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning, hvori det erklæres, at den nuværende situation i Polen udgør en klar fare for en grov overtrædelse af værdierne i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union.
- (7) En lang række aktører på europæisk og internationalt plan har udtrykt dyb bekymring over situationen med hensyn til retsstatsprincippet i Polen, bl.a. Venedigkommissionen, Europarådets kommissær for menneskerettigheder, Europarådets rådgivende dommerkomité, FN's Menneskerettighedskomité, FN's særlige rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed, Det Europæiske Netværk af Formændene for de Øverste Domstole, Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union og en lang række civilsamfundsorganisationer.
- (8) Den [...] 2018 hørte Rådet Republikken Polen, jf. artikel 7, stk. 1, andet punktum, i traktaten om Den Europæiske Union.
- (9) Uanset hvilket retssystem en medlemsstat vælger, indebærer retsstatsprincippet, som er fastsat i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union, en række krav, hvad angår retsvæsenets uafhængighed, magtens tredeling og retssikkerheden, der skal være opfyldt.
- (10) Det giver anledning til stor bekymring, at det polske retssystem som følge af de nyligt vedtagne love, der er omhandlet ovenfor, ikke længere opfylder disse krav.
- (11) Overholdelsen af retsstatsprincippet er ikke kun en forudsætning for beskyttelsen af alle de grundlæggende værdier, der er omhandlet i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union. Det er også en forudsætning for at opretholde alle de rettigheder og pligter, der følger af traktaterne, og for at skabe gensidig tillid mellem borgere, virksomheder og nationale retslige myndigheder i alle de øvrige medlemsstater.
- (12) En velfungerende retsstat er også særlig vigtig for det indre markeds gnidningsløse funktion, da de erhvervsdrivende må have vished for, at de vil blive behandlet lige efter loven.
- (13) Overholdelsen af retsstatsprincippet er afgørende for den gensidige tillid på området retlige og indre anliggender, navnlig hvad angår et effektivt civil- og strafferetligt samarbejde, som er baseret på gensidig anerkendelse.
- (14) Princippet om loyalt samarbejde mellem statslige organer er en forfatningsretlig forudsætning i en demokratisk stat, der hviler på retsstatsprincippet.
- (15) Af disse årsager bør det i henhold til artikel 7, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union fastslås, at der er en klar risiko for, at Republikken Polen groft overtræder

⁸ Kommissionens henstilling (EU) 2017/146 af 21. december 2016 vedrørende retsstatsprincippet i Polen, der supplerer Kommissionens henstilling (EU) 2016/1374 (EUT L 22 af 27.1.2017, s. 65).

⁹ Kommissionens henstilling (EU) 2017/1520 af 26. juli 2017 vedrørende retsstatsprincippet i Polen, der supplerer henstilling (EU) 2016/1374 og (EU) 2017/146 (EUT L 228 af 2.9.2017, s. 19).

retsstatsprincippet, som er en af de værdier, der er omhandlet i artikel 2, i traktaten om Den Europæiske Union —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Der er en klar fare for, at Republikken Polen groft overtræder retsstatsprincippet.

Artikel 2

Rådet henstiller, at Republikken Polen træffer følgende foranstaltninger inden tre måneder efter meddelelsen af denne afgørelse:

- (a) genopretter forfatningsdomstolens uafhængighed og legitimitet i dennes egenskab af garant for den polske forfatning ved at sikre, at dennes dommere, dennes formand og dennes næstformand er lovligt valgt og udnævnt og fuldt ud efterkommer forfatningsdomstolens afgørelser af 3. og 9. december 2015, hvorefter det kræves, at de tre dommere, som på lovlig vis blev udnævnt af den forrige lovgivende forsamling i oktober 2015, kan tiltræde deres embede ved forfatningsdomstolen, og at de tre dommere, der blev udnævnt af den nye lovgivende forsamling uden gyldigt retsgrundlag, ikke længere træffer afgørelser uden at være blevet lovligt valgt
- (b) offentliggør og til fulde gennemfører forfatningsdomstolens afgørelser af 9. marts 2016, 11. august 2016 og 7. november 2016
- (c) sikrer, at loven om højesteret, loven om de almindelige domstoles organisation, loven om det nationale råd for retsvæsenet og loven om den nationale skole for retsvæsenet ændres for at sikre, at de er i overensstemmelse med forfatningen og europæiske standarder for retsvæsenets uafhængighed, magtens tredeling og retssikkerheden
- (d) sikrer, at alle reformer af retsvæsenet udarbejdes i tæt samarbejde med retsvæsenet og alle interesserede parter, herunder Venedigkommissionen
- (e) afstår fra handlinger og offentlige erklæringer, som yderligere undergraver legitimiteten af forfatningsdomstolen, højesteret, de almindelige domstole, dommerne, individuelt eller kollektivt, eller retsvæsenet som helhed.

Denne afgørelse er rettet til Republikken Polen.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formand