



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 22 december 2017  
(OR. en)

16007/17

---

---

**Interinstitutioneel dossier:  
2017/0360 (NLE)**

---

---

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

### **BEGELEIDENDE NOTA**

---

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	21 december 2017
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2017) 835 final
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat

---

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2017) 835 final.

---

Bijlage: COM(2017) 835 final



Brussel, 20.12.2017  
COM(2017) 835 final

2017/0360 (NLE)

**MET REDENEN OMKLEED VOORSTEL OP GROND VAN ARTIKEL 7, LID 1,  
VAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE, INZAKE DE  
RECHTSSTAAT IN POLEN**

Voorstel voor een

**BESLUIT VAN DE RAAD**

**betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending,  
door de Republiek Polen, van de rechtsstaat**

## TOELICHTING

### 1. INLEIDING

- (1) De Europese Unie is gegrondvest op een reeks gemeenschappelijke waarden die zijn vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie ("VEU"), waaronder de eerbiediging van de rechtsstaat. De Commissie heeft als taak toe te zien op de naleving van het recht van de Unie, en is daarnaast, samen met het Europees Parlement, de lidstaten en de Raad, verantwoordelijk voor de bescherming van de gemeenschappelijke waarden van de Unie.
- (2) De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Europees Hof voor de rechten van de mens, alsmede documenten opgesteld door de Raad van Europa, met name voortbouwend op de deskundigheid van de Europese Commissie voor democratie middels het recht ("de Commissie van Venetië"), verschaffen een niet-uitputtende lijst van deze beginselen en definiëren zodoende de fundamentele betekenis van de rechtsstaat. Tot die beginselen behoren: het legaliteitsbeginsel, dat een transparant, aansprakelijk, democratisch en pluralistisch proces voor de vaststelling van wetgeving omvat, rechtszekerheid, scheiding der machten, een verbod van willekeur van de uitvoerende macht, onafhankelijke en onpartijdige rechters, onafhankelijke en doeltreffende rechterlijke toetsing, met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten, en gelijkheid voor de wet<sup>1</sup>. De staatsinstellingen zijn verplicht deze beginselen en waarden te eerbiedigen en zijn tevens gehouden tot loyale samenwerking.
- (3) Krachtens artikel 7, lid 1, VEU kan de Raad op een met redenen omkleed voorstel van eenderde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Europese Commissie, na goedkeuring van het Europees Parlement, met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden constateren dat er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van in artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat. Alvorens die constatering te doen, hoort de Raad de betrokken lidstaat en kan hij die lidstaat volgens dezelfde procedure aanbevelingen doen.
- (4) In dit met redenen omkleed voorstel zet de Commissie overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU haar punten van zorg uiteen ten aanzien van de rechtsstaat in Polen. Zij verzoekt de Raad om op grond van dezelfde bepaling te constateren dat er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van een in artikel 2 VEU bedoelde waarde, met name de rechtsstaat.
- (5) De punten van zorg van de Commissie hebben betrekking op:
  - (1) het ontbreken van een onafhankelijke en legitieme constitutionele toetsing;
  - (2) de vaststelling door het Poolse parlement van nieuwe wetgeving inzake de rechterlijke macht in Polen die aanleiding geeft tot ernstige bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en die de systemische bedreiging voor de rechtsstaat in Polen aanzienlijk vergroot:

---

<sup>1</sup> Bijlage I, deel 2, van de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 "Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat" (COM(2014) 158 final).

- (a) de wet inzake het Hooggerechtshof; goedgekeurd door de senaat op 15 december 2017;
- (b) de wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken ("wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken"); bekendgemaakt in het Poolse staatsblad op 28 juli 2017 en in werking getreden op 12 augustus 2017;
- (c) de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie en sommige andere wetten ("wet inzake de Nationale Raad voor Justitie"); goedgekeurd door de senaat op 15 december 2017;
- (d) de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en sommige andere wetten ("wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht"); bekendgemaakt in het Poolse staatsblad op 13 juni 2017 en in werking getreden op 20 juni 2017.

## 2. FEITELIJKE EN PROCEDURELE ACHTERGROND

- (6) Sinds november 2015 heeft de Commissie de ontwikkelingen met betrekking tot de rechtsstaat in Polen van nabij gevolgd en maatregelen genomen. De aanbevelingen (EU) 2016/1374<sup>2</sup>, (EU) 2017/146<sup>3</sup> en (EU) 2017/1520<sup>4</sup> van de Commissie geven een volledig beeld van deze ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in Polen en van de dialoog tussen de Commissie en de Poolse regering binnen het kader voor de rechtsstaat<sup>5</sup>. Hieronder volgt een overzicht van de voornaamste ontwikkelingen.
- (7) Het kader voor de rechtsstaat vormt een leidraad voor een dialoog tussen de Commissie en de betrokken lidstaat om een escalatie van systemische bedreigingen voor de rechtsstaat te voorkomen. Het doel van deze dialoog is de Commissie in staat te stellen een oplossing te vinden met de betrokken lidstaat om te voorkomen dat een systemische bedreiging voor de rechtsstaat zich ontwikkelt tot een "duidelijk gevaar voor een ernstige schending" die mogelijk zou nopen tot de toepassing van de procedure van artikel 7 VEU. Het kader moet in werking worden gesteld in situaties waarin de autoriteiten van een lidstaat maatregelen treffen of situaties gedogen die een groot risico inhouden van een systematisch en nadelig effect op de integriteit, stabiliteit of de juiste werking van de instellingen en de waarborgingsmechanismen die op nationaal niveau zijn vastgesteld om de rechtsstaat te beschermen<sup>6</sup>. De procedure van het kader voor de rechtsstaat bestaat uit drie fasen. In de eerste fase ("*de evaluatie van de Commissie*") verzamelt de Commissie alle relevante informatie en beoordeelt zij of er duidelijke aanwijzingen zijn voor een systemische bedreiging

<sup>2</sup> Aanbeveling (EU) 2016/1374 van de Commissie van 27 juli 2016 over de rechtsstaat in Polen (PB L 217 van 12.8.2016, blz. 53).

<sup>3</sup> Aanbeveling (EU) 2017/146 van de Commissie van 21 december 2016 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van Aanbeveling (EU) 2016/1374 (PB L 22 van 27.1.2017, blz. 65).

<sup>4</sup> Aanbeveling (EU) 2017/1520 van de Commissie van 26 juli 2017 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van de Aanbevelingen (EU) 2016/1374 en (EU) 2017/146 (PB L 228 van 2.9.2017, blz. 19).

<sup>5</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 "*Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat*" (COM(2014) 158 final).

<sup>6</sup> Punt 4.1 van Mededeling COM(2014) 158 final.

voor de rechtsstaat. Indien de Commissie uit deze voorlopige evaluatie opmaakt dat er inderdaad sprake is van een systemische bedreiging voor de rechtsstaat, zal zij met de betrokken lidstaat een dialoog aangaan door de lidstaat een "rechtsstaataadvies" te sturen, waarin zij haar bezorgdheid onderbouwt en de betrokken lidstaat de mogelijkheid biedt om te reageren. In de tweede fase (*"de rechtsstaataanbeveling"*) kan de Commissie, tenzij de kwestie in de tussentijd een bevredigende oplossing heeft gekregen, de betrokken lidstaat een "rechtsstaataanbeveling" doen toekomen. In dat geval geeft de Commissie duidelijk de redenen aan waarom zij bezorgd is en beveelt zij aan dat de lidstaat de geconstateerde problemen binnen een vastgestelde termijn oplost en de Commissie op de hoogte stelt van de maatregelen die daartoe zijn getroffen. In de derde fase (*"de follow-up van de aanbeveling van de Commissie"*) ziet de Commissie toe op de maatregelen die de betrokken lidstaat treft als follow-up van de aan die lidstaat gerichte aanbeveling. Het hele proces is gebaseerd op een permanente dialoog tussen de Commissie en de betrokken lidstaat.

- (8) De afgelopen twee jaar heeft de Commissie uitvoerig gebruik gemaakt van de mogelijkheden die het kader voor de rechtsstaat biedt om een constructieve dialoog met de Poolse autoriteiten te voeren. Gedurende dit proces heeft de Commissie haar punten van zorg steeds objectief en omstandig gemotiveerd. De Commissie heeft een rechtsstaataadvies en drie rechtsstaataanbevelingen uitgebracht. Haar briefwisseling met de Poolse autoriteiten loopt op tot ruim 25. Voorts hebben er, zowel in Warschau als in Brussel, ontmoetingen en contacten tussen de Commissie en de Poolse autoriteiten plaatsgevonden, met name voorafgaand aan het uitbrengen van de eerste rechtsstaataanbeveling. De Commissie heeft zich steeds bereid getoond tot een constructieve dialoog en heeft de Poolse autoriteiten meermaals uitgenodigd voor ontmoetingen om dat doel te bereiken.

## **2.1. INITIËRING VAN HET KADER VOOR DE RECHTSSTAAT**

- (9) Voorafgaand aan de algemene verkiezingen voor de *Sejm* van 25 oktober 2015 wees de scheidende legislatuur op 8 oktober 2015 vijf personen aan die door de president van de Republiek moesten worden "benoemd" tot rechter bij het Constitutioneel Hof. Drie rechters zouden zetels innemen die vacant waren geworden tijdens de termijn van de scheidende legislatuur en twee rechters zetels die vacant werden tijdens de nieuwe legislatuur die op 12 november 2015 begon. Na de algemene verkiezingen wijzigde de *Sejm* op 19 november 2015 bij spoedprocedure de wet inzake het Constitutioneel Hof, zodat de mogelijkheid werd geïntroduceerd om de door de vorige legislatuur gedane benoemingen van rechters ongedaan te maken en vijf nieuwe rechters te benoemen. Op 25 november 2015 nam de *Sejm* een motie aan waarbij de vijf benoemingen van de vorige legislatuur nietig werden verklaard en op 2 december werden vijf nieuwe rechters benoemd.
- (10) De beslissingen van zowel de vorige als de aantredende legislatuur werden aan het Constitutioneel Hof voorgelegd. Het Hof deed daarop, op 3 en 9 december 2015, twee uitspraken. In zijn uitspraak van 3 december 2015<sup>7</sup> oordeelde het Constitutioneel Hof onder andere dat de vorige legislatuur gerechtigd was drie rechters te benoemen ter vervanging van de rechters van wie de ambtstermijn afliep op 6 november 2015. Terzelfder tijd verduidelijkte het Hof dat de *Sejm* niet het recht

---

<sup>7</sup> K 34/15.

had de twee rechters te kiezen die de in december vertrekkende rechters moesten vervangen. Tevens werd in de uitspraak uitdrukkelijk gewezen op de verplichting voor de President van de Republiek om onmiddellijk de eed af te nemen van een door de *Sejm* verkozen rechter. Op 9 december 2015<sup>8</sup> verklaarde het Constitutioneel Hof onder andere de rechtsgrondslag nietig van de door de nieuwe legislatuur van de *Sejm* vastgestelde benoemingen van de drie rechters voor de op 6 november 2015 opengevallen ambten waarvoor de vorige legislatuur al rechtsgeldig rechters had benoemd.

- (11) Op 22 december 2015 nam de *Sejm* een wet aan tot wijziging van de wet inzake het Constitutioneel Hof, die betrekking heeft op de werking van het Hof en op de onafhankelijkheid van de rechters van het Hof<sup>9</sup>.
- (12) Op 23 december 2015 vroeg de Commissie de Poolse regering bij brief welke maatregelen zij van plan was te nemen naar aanleiding van bovengenoemde twee uitspraken van het Constitutioneel Hof. De Commissie deelde mee ervan uit te gaan dat de wet van 22 december 2015 niet in werking zou treden totdat de gevolgen ervan voor de onafhankelijkheid en de werking van het Hof volledig en naar behoren zouden zijn beoordeeld. De Commissie beval de Poolse autoriteiten aan nauw samen te werken met de Commissie van Venetië. Op 11 januari ontving de Commissie een antwoord van de Poolse regering dat de bestaande punten van zorg niet wegnam.
- (13) Op 23 december 2015 vroeg de Poolse regering het advies van de Commissie van Venetië over de wet van 22 december 2015. Het Poolse parlement wachtte dit advies evenwel niet af om verdere stappen te ondernemen en de wet werd bekendgemaakt in het staatsblad en trad op 28 december 2015 in werking.
- (14) In december 2015 en januari 2016 werd een aantal bijzonder gevoelige nieuwe wetten aangenomen door de *Sejm* – sommige in het kader van versnelde wetgevingsprocedures – zoals met name een mediawet<sup>10</sup>, een nieuwe wet inzake de overheidsdiensten<sup>11</sup>, een wet tot wijziging van de wet inzake de politiediensten en sommige andere wetten<sup>12</sup> en een wet inzake het openbaar ministerie<sup>13</sup>.
- (15) Op 13 januari 2016 hield de Commissie een eerste oriënterend debat om de situatie in Polen te evalueren. De Commissie besloot de situatie te onderzoeken in het licht van het kader voor de rechtsstaat en gaf eerste vicevoorzitter Timmermans mandaat om een dialoog aan te knopen met de instellingen van de Republiek Polen om de opgeworpen kwesties op te helderen en mogelijke oplossingen te zoeken. De Commissie bracht de Poolse regering op dezelfde dag hiervan op de hoogte.
- (16) Op 19 januari 2016 zond de Commissie de Poolse regering een schrijven toe waarin zij aanbood haar expertise in te brengen en de aangelegenheden inzake de nieuwe

---

<sup>8</sup> K 35/15.

<sup>9</sup> Wet van 22 december 2015 tot wijziging van de wet van 25 juni 2015 inzake het Constitutioneel Hof, gepubliceerd in het staatsblad op 28 december; item 2217.

<sup>10</sup> Wet van 30 december 2015 tot wijziging van de omroepwet, gepubliceerd in het staatsblad op 7 januari 2016, item 25.

<sup>11</sup> Wet van 30 december 2015 tot wijziging van de wet inzake de overheidsdiensten en sommige andere wetten, gepubliceerd in het staatsblad op 8 januari 2016, item 34.

<sup>12</sup> Wet van 15 januari 2016 tot wijziging van de wet inzake de politiediensten en sommige andere wetten, gepubliceerd in het staatsblad op 4 februari 2016, item 147.

<sup>13</sup> Wet van 28 januari 2016 inzake het openbaar ministerie, gepubliceerd in het staatsblad op 15 februari 2016, item 177; wet van 28 januari 2016 – uitvoeringsbepalingen bij de wet – wet inzake het openbaar ministerie, gepubliceerd in het staatsblad op 15 februari 2016, item 178.

mediawet te bespreken. Op 19 januari 2016 zette de Poolse regering in een brief aan de Commissie haar visie uiteen op het geschil over de benoeming van rechters, waarbij zij onder andere wees op een constitutioneel gebruik waar het gaat om de benoeming van rechters.

- (17) Op 9 maart 2016 werd de wet van 22 december 2015 door het Constitutioneel Hof ongrondwettig verklaard. Deze uitspraak is tot dusver nog niet door de regering in het staatsblad bekendgemaakt, waardoor ze geen rechtsgevolgen heeft. De regering rechtvaardigt haar besluit officieel met het argument dat het Hof uitspraak had moeten doen met het wettelijk voorgeschreven quorum, in overeenstemming met de wet die ongrondwettig is verklaard. In het Constitutioneel Hof zetelden op dat moment echter slechts twaalf rechtsgeldig benoemde rechters; de drie overige, in oktober 2015 door de *Sejm* benoemde rechters wachtten nog op de eedaflegging voor de president van de Republiek.
- (18) Op 11 maart 2016 nam de Commissie van Venetië een advies aan over wijzigingen in de wet van 25 juni 2015 inzake het Constitutioneel Hof<sup>14</sup>. Wat de benoeming van rechters betreft, werd daarbij een oproep gedaan tot het Poolse parlement om een oplossing te vinden met inachtneming van de rechtsstaat en de uitspraken van het Hof. Het advies stelde voorts onder andere dat het Hof vleugellam zou zijn gemaakt door het hoge quorum, de vereiste tweederdemeerderheid voor het aannemen van uitspraken en de strikte regel die het behandelen van zaken bij urgentie onmogelijk maakt, en met name door de combinatie van die factoren. Tot slot werd gesteld dat een weigering om de uitspraak van 9 maart 2016 bekend te maken, de constitutionele crisis in Polen nog dieper zou maken.
- (19) Na de uitspraak van 9 maart 2016 hervatte het Constitutioneel Hof zijn rechtspraak. De Poolse regering nam niet deel aan deze procedures. Bovendien weigerde de Poolse regering vervolgens de uitspraken van het Constitutioneel Hof openbaar te maken.
- (20) Op 13 april 2016 nam het Europees Parlement een resolutie aan over de situatie in Polen, waarbij de Poolse regering werd verzocht de uitspraak van het Constitutioneel Hof van 9 maart 2016 te eerbiedigen, openbaar te maken en volledig ten uitvoer te leggen, alsmede uitvoering te geven aan de uitspraken van het Hof van 3 en 9 december 2015, en tevens volledige uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Commissie van Venetië<sup>15</sup>.
- (21) Op 26 april 2016 nam de Algemene Assemblee van het Hooggerechtshof van Polen een resolutie aan waarin de uitspraken van het Constitutioneel Hof geldig werden verklaard, ook al weigert de Poolse regering om ze openbaar te maken in het staatsblad.

---

<sup>14</sup> Advies nr. 833/2015, CDL-AD(2016)001.

<sup>15</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 13 april 2016 over de situatie in Polen (2015/3031 (RSP)).

## **2.2. Het ADVIES OVER DE RECHTSSTAAT**

- (22) Tussen februari 2016 en juli 2016 hebben de Commissie en de Poolse regering een briefwisseling gevoerd en herhaaldelijk vergaderd<sup>16</sup>.
- (23) Deze contacten tussen de Commissie en de Poolse regering waren weliswaar diepgaand en constructief, maar konden de punten van zorg van de Commissie toch niet wegnemen. Op 1 juni 2016 nam de Commissie een advies aan over de rechtsstaat in Polen. De Commissie achtte het nodig om na de dialoog die zij sinds 13 januari 2016 met de Poolse autoriteiten had gevoerd, haar evaluatie van de bestaande situatie formeel neer te leggen in dat advies. Het advies bevatte een uiteenzetting van de bekommernissen van de Commissie en strekte ertoe de voortgaande dialoog met de Poolse autoriteiten toe te spitsen op het vinden van een oplossing.
- (24) Op 24 juni 2016 bevestigde de Poolse regering in een brief aan de Commissie de ontvangst van het advies over de rechtsstaat dat de Commissie op 1 juni 2016 had uitgebracht. De Commissie werd via de brief in kennis gesteld van de stand van de parlementaire werkzaamheden in Polen, onder andere betreffende een nieuwe wet inzake het Constitutioneel Hof, en van de overtuiging dat die werkzaamheden de juiste manier waren om tot een constructieve oplossing te komen.
- (25) Op 22 juli 2016 stelde de *Sejm* een nieuwe wet inzake het Constitutioneel Hof vast, die op 1 augustus 2016 in het staatsblad werd gepubliceerd. De Commissie had in verschillende stadia van het wetgevingsproces opmerkingen gemaakt en de inhoud van het wetsontwerp met de Poolse autoriteiten besproken.

## **2.3 Aanbeveling (EU) 2016/1374 inzake de rechtsstaat (de eerste aanbeveling)**

- (26) Op 27 juli 2016 nam de Commissie een aanbeveling over de rechtsstaat in Polen aan. De Commissie zette daarin de omstandigheden uiteen waaronder zij op 13 januari 2016 had besloten de situatie te onderzoeken op grond van het kader voor de rechtsstaat en waaronder zij op 1 juni 2016 een advies had aangenomen over de rechtsstaat in Polen. Voorts werd in de aanbeveling toegelicht dat de contacten tussen de Commissie en de Poolse regering de punten van zorg van de Commissie niet konden wegnemen. De Commissie concludeerde in haar aanbeveling dat er sprake was van een systemische bedreiging voor de rechtsstaat in Polen en beval de Poolse autoriteiten aan passende maatregelen te nemen om die bedreiging met spoed aan te pakken. In het bijzonder beval de Commissie de Poolse autoriteiten aan: a) volledig uitvoering te geven aan de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 3 en 9 december 2015, die vereisen dat de drie rechters die in oktober 2015 tijdens de zevende zittingsperiode van de *Sejm* rechtsgeldig zijn benoemd, hun rechterlijk ambt bij het Constitutioneel Hof kunnen opnemen, en dat de drie rechters die tijdens de achtste zittingsperiode van de *Sejm* zonder geldige rechtsgrondslag op reeds ingenomen posten zijn benoemd, hun rechterlijk ambt niet opnemen; b) de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 9 maart 2016 te publiceren en volledig uit te voeren, alsook te waarborgen dat toekomstige uitspraken ambtshalve worden gepubliceerd

---

<sup>16</sup> Brieven van de Commissie van 1 februari 2016 en 3 maart 2016; brieven van de Poolse regering van 29 februari 2016, 21 maart 2016, 31 maart 2016 en 24 juni 2016; ontmoetingen tussen de Commissie en de Poolse regering van 5 april 2016, 24 mei 2016 en 26 mei 2016.



zonder dat daarvoor een beslissing van de uitvoerende of de wetgevende macht nodig is; c) ervoor te zorgen dat alle hervormingen van de wet inzake het Constitutioneel Hof in overeenstemming zijn met de uitspraken van het Constitutioneel Hof, met inbegrip van de uitspraken van 3 en 9 december 2015 en de uitspraak van 9 maart 2016, en volledig rekening te houden met het advies van de Commissie van Venetië; alsmede ervoor te zorgen dat de effectiviteit van het Constitutioneel Hof als hoeder van de grondwet niet wordt ondermijnd door vereisten die niet in overeenstemming zijn met de rechtsstaat; d) ervoor te zorgen dat het Constitutioneel Hof de verenigbaarheid van de nieuwe wet inzake het Constitutioneel Hof van 22 juli 2016 kan beoordelen vóór de inwerkingtreding ervan, en de desbetreffende uitspraak van het Hof te publiceren en volledig ten uitvoer te leggen; e) zich te onthouden van acties en publieke verklaringen die de legitimiteit en doeltreffendheid van het Constitutioneel Hof kunnen ondermijnen.

- (27) De Commissie verzocht de Poolse regering de in de aanbeveling gesignaleerde problemen binnen drie maanden te verhelpen, en de Commissie in kennis te stellen van de maatregelen die daartoe werden genomen. De Commissie liet weten bereid te zijn de constructieve dialoog met de Poolse regering voort te zetten. De Poolse regering gaf in haar antwoord van 27 oktober 2016 aan het op alle punten oneens te zijn met het in de aanbeveling vervatte standpunt en kondigde geen enkele nieuwe maatregel aan die tegemoetkwam aan de door de Commissie geuite bezorgdheid over de rechtsstaat.
- (28) Op 30 juli 2016 ondertekende de president van de Republiek de wet van 22 juli 2016, die op 1 augustus 2016 in het staatsblad werd gepubliceerd.
- (29) Op 11 augustus 2016 deed het Constitutioneel Hof een uitspraak over de wet van 22 juli 2016<sup>17</sup>. In die uitspraak werd een aantal bepalingen van de wet, die alle reeds in de aanbeveling van de Commissie van 27 juli 2016 als punt van zorg waren aangemerkt, ongrondwettig bevonden<sup>18</sup>. De uitspraak werd door de Poolse regering echter niet als geldig erkend en evenmin gepubliceerd in het staatsblad.
- (30) Op 16 augustus 2016 publiceerde de Poolse regering 21 uitspraken die het Hof tussen 6 april 2016 en 19 juli 2016 had gedaan. De uitspraken van 9 maart 2016 en 11 augustus 2016 werden echter niet door de regering gepubliceerd.
- (31) Op 14 september 2016 nam het Europees Parlement een resolutie aan over de situatie in Polen<sup>19</sup>, waarin het er onder meer bij de Poolse regering op aandrang samen te werken met de Commissie overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking zoals vastgelegd in het Verdrag.
- (32) Op 14 oktober 2016 nam de Commissie van Venetië een advies aan over de wet van 22 juli 2016 inzake het Constitutioneel Hof<sup>20</sup>. Ondanks de verbeteringen ten opzichte van de wijzigingswet van 22 december 2015 wees het advies erop dat de nieuwe wet inzake het Constitutioneel Hof, en met name de uit die wet voortvloeiende

---

<sup>17</sup> K 39/16.

<sup>18</sup> De betrokken bepalingen waren met name in strijd met de beginselen van de scheiding der machten en het machtsevenwicht, de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties van andere machten, de onafhankelijkheid van de rechters en het beginsel van integriteit en efficiëntie van de openbare instellingen.

<sup>19</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 14 september 2016 over de recente ontwikkelingen in Polen en hun impact op de grondrechten als vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2016/2774 (RSP)).

<sup>20</sup> Advies nr. 860/2016, CDL-AD(2016)026.

buitensporige controle van de wetgevende en uitvoerende macht op het functioneren van het Hof, de werking van het Hof in sterke mate zou vertragen en belemmeren en zowel de doeltreffendheid als de onafhankelijkheid van het Hof zou kunnen ondermijnen. In het advies werd ook kritiek geuit op het systeem voor het voordragen van kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof aan de president van de Republiek, dat ertoe zou kunnen leiden dat ook een kandidaat die niet de steun van een substantieel aantal rechters geniet, kan worden benoemd. In het advies werd tevens benadrukt dat het probleem van de benoeming van rechters niet was opgelost zoals was aanbevolen, en dat de uitvoering van het bepaalde in de wet van 22 juli 2016 dat de voorzitter van het Hof zaken moet toewijzen aan de drie in december benoemde rechters, in strijd zou zijn met de uitspraken van het Hof. In het advies werd geconcludeerd dat het Poolse parlement zich door het aannemen van de wet de bevoegdheid had toegeëigend om de grondwet te herzien, terwijl het daartoe in zijn hoedanigheid van gewone wetgevende macht niet bevoegd was. Volgens het advies bleven het Poolse parlement en de regering zich verzetten tegen de bevoegdheid van het Hof om in laatste instantie uitspraak te doen over grondwettelijke kwesties en eigenden zij zichzelf die bevoegdheid toe: zij wierpen nieuwe obstakels op voor een effectieve werking van het Hof, waarvan de onafhankelijkheid door hun toedoen verder werd ondermijnd. Nog volgens het advies leidt de verlenging van de constitutionele crisis tot een belemmering van het Constitutioneel Hof, dat niet langer zijn constitutionele rol van hoeder van de democratie, de rechtsstaat en de rechten van de mens kan spelen. De Poolse regering besloot niet deel te nemen aan de zitting van de Commissie van Venetië van 14 oktober 2016, omdat volgens haar het advies van de Commissie van Venetië eenzijdig was en geen rekening hield met het standpunt van de regering.

- (33) Op 31 oktober 2016 sprak de mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties<sup>21</sup> haar bezorgdheid uit over de negatieve gevolgen van de wetgevingshervormingen, met inbegrip van de wijzigingen van de wet inzake het Constitutioneel Hof van november en december 2015 en juli 2016, over de niet-eerbiediging van de uitspraken van het Constitutioneel Hof alsook over de werking en de onafhankelijkheid van het Hof en over de uitvoering van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Voorts drong de VN-Commissie er bij Polen op aan dat het onmiddellijk alle uitspraken van het Hof officieel zou publiceren, dat het zou afzien van maatregelen die de effectieve werking van het Hof belemmeren, en dat het zou zorgen voor een transparante en onpartijdige procedure voor de benoeming van zijn leden en voor een vaste benoemingstermijn, met inachtneming van alle vereisten van wettigheid uit hoofde van nationale en internationale wetgeving.
- (34) Op 7 november 2016 deed het Constitutioneel Hof een uitspraak over de grondwettigheid van de bepalingen van de wet van 22 juli 2016 met betrekking tot de selectie van de voorzitter en vicevoorzitter van het Hof<sup>22</sup>, volgens welke de grondwet zo moet worden begrepen dat de voorzitter van het Hof door de president van de

---

<sup>21</sup> Slotopmerkingen over het zevende periodieke verslag over Polen.

<sup>22</sup> K 44/16. Door de weigering van drie rechters van het Hof om deel te nemen aan de behandeling van die zaak en het feit dat de drie rechters die in oktober 2015 tijdens de zevende zittingsperiode van de *Sejm* rechtsgeldig waren benoemd, hun rechterlijk ambt bij het Hof niet hadden opgenomen, diende het Constitutioneel Hof de zaak te behandelen in een kamer van vijf rechters in plaats van in de gebruikelijke voltallige kamer (zie de verordening van de voorzitter van het Constitutioneel Hof van 7 november 2016).

Republiek moet worden benoemd uit de kandidaten die in de Algemene Assemblee van het Hof een meerderheid van de stemmen hebben behaald.

- (35) Op 1 en 2 december 2016 hechtte de senaat zijn goedkeuring aan de wet van 30 november 2016 inzake de wettelijke status van de rechters van het Constitutioneel Hof ("de wet inzake de status van rechters") en aan de wet van 30 november 2016 inzake de organisatie van en de procedures voor het Constitutioneel Hof ("de wet inzake de organisatie en de procedures").
- (36) Op 14 december 2016 hield het Europees Parlement een debat over de situatie van de rechtsstaat in Polen. Tijdens dit debat riep de Commissie de Poolse autoriteiten met aandrang op de nieuwe wetgeving niet in werking te laten treden vóór het Constitutioneel Hof de kans had gekregen om de grondwettigheid ervan te onderzoeken.
- (37) Op 15 december 2016 hechtte de senaat zijn goedkeuring aan de wet van 13 december 2016 tot uitvoering van de wet inzake de organisatie en de procedures en de wet inzake de status van rechters ("de uitvoeringswet").
- (38) De drie nieuwe wetten inzake de werking van het Constitutioneel Hof werden op 19 december 2016 door de president van de Republiek ondertekend en vervolgens in het staatsblad gepubliceerd. Op dezelfde dag werd Julia Przyłębska, een door de nieuwe *Sejm* verkozen rechter, door de president van de Republiek benoemd tot waarnemend voorzitter van het Constitutioneel Hof.
- (39) Op 20 december 2016 stond rechter Julia Przyłębska toe dat de drie rechters die tijdens de achtste zittingsperiode van de *Sejm* zonder geldige rechtsgrondslag waren benoemd, hun ambt bij het Hof opnamen, en zij belegde nog voor dezelfde dag een bijeenkomst van de Algemene Assemblee. Gelet op de korte termijn verzocht één rechter, die die dag niet aanwezig kon zijn, om de bijeenkomst met een dag uit te stellen. Dit verzoek werd door rechter Przyłębska afgewezen. Van de veertien rechters die op de bijeenkomst aanwezig waren, brachten slechts drie onrechtmatig benoemde rechters en drie door de huidige regerende meerderheid benoemde rechters hun stem uit<sup>23</sup>. Twee kandidaten, Julia Przyłębska en Mariusz Muszyński, werden verkozen en als kandidaat voorgedragen bij de president van de Republiek. Op 21 december 2016 benoemde de president van de Republiek rechter Julia Przyłębska als voorzitter van het Constitutioneel Hof.

#### **2.4. Aanbeveling (EU) 2017/146 inzake de rechtsstaat (de tweede aanbeveling)**

- (40) Op 21 december 2016 nam de Commissie een tweede aanbeveling over de rechtsstaat in Polen aan. De Commissie constateerde dat, hoewel sommige in haar eerste aanbeveling besproken kwesties waren aangepakt, er nog belangrijke kwesties onopgelost bleven en er zich intussen nieuwe problemen hadden aangediend. De Commissie stelde tevens vast dat de procedure aan de hand waarvan de nieuwe voorzitter van het Constitutioneel Hof was benoemd, aanleiding gaf tot ernstige bezorgdheid over de rechtsstatelijkheid ervan. De Commissie kwam tot de conclusie dat er nog steeds een systemische bedreiging voor de rechtsstaat in Polen bestond en

---

<sup>23</sup> Notulen van de beraadslagingen van de Algemene Assemblee van de rechters van het Constitutioneel Hof van 20 december 2016.

verzocht de Poolse regering de geconstateerde problemen met spoed, binnen twee maanden, aan te pakken. De Commissie liet weten nog steeds bereid te zijn de constructieve dialoog met de Poolse regering op basis van de aanbeveling voort te zetten.

- (41) Op 20 februari 2017 reageerde de Poolse regering op de bovengenoemde aanbeveling. De Poolse regering gaf in haar antwoord aan dat zij het oneens was met de beoordelingen in de aanbeveling en stelde geen enkele nieuwe maatregel in het vooruitzicht om de door de Commissie vastgestelde punten van zorg aan te pakken. In het antwoord werd beklemtoond dat met de benoeming van de nieuwe voorzitter van het Constitutioneel Hof op 21 december 2016, alsook met de inwerkingtreding van de drie nieuwe wetten inzake de werking van het Constitutioneel Hof de juiste voorwaarden waren gecreëerd om het Hof in staat te stellen weer te functioneren na de periode van verlamming die was veroorzaakt door het politieke geruzie van politici van de oppositie waarbij ook de voormalige voorzitter van het Hof betrokken was.
- (42) Op 10 januari 2017 werd de vicevoorzitter van het Constitutioneel Hof door de pas benoemde voorzitter van het Hof verplicht zijn resterende verlof op te nemen. Op 24 maart 2017 werd dat verplichte verlof verlengd tot eind juni 2017, in weerwil van het verzoek van de vicevoorzitter om met ingang van 1 april 2017 zijn werkzaamheden als rechter bij het Hof te hervatten. Op 12 januari 2017 leidde de minister van Justitie een procedure voor het Constitutioneel Hof in om te toetsen of de verkiezing van drie rechters van het Hof in 2010 grondwettelijk was verlopen. Na deze procedure hebben de drie rechters in kwestie geen zaken meer toegewezen gekregen. Op 16 januari 2017 uitte de voorzitter van de Commissie van Venetië in een verklaring zijn bezorgdheid over de verslechterende situatie bij het Hof.
- (43) Op 20 januari 2017 kondigde de Poolse regering een omvattende hervorming van het gerechtelijk apparaat aan, bestaande uit een reeks wetten, waaronder ontwerp-wetten inzake de Nationale Raad voor Justitie en inzake de organisatie van de gewone rechtbanken die in de loop van 2017 zouden worden gepresenteerd.
- (44) Op 1 maart 2017 verzocht een groep van 50 *Sejm*-leden het Constitutioneel Hof de ongrondwettigheid vast te stellen van de wet inzake het Hooggerechtshof op grond waarvan de eerste voorzitter van het Hooggerechtshof was verkozen.
- (45) Op 11 mei 2017 hechtte de *Sejm* zijn goedkeuring aan de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht, die vervolgens op 13 juni 2017 werd gepubliceerd.
- (46) Op 16 mei 2017 informeerde de Commissie de Raad over de situatie van de rechtsstaat in Polen. In de Raad bestond er een brede consensus over dat de rechtsstaat een zaak is waar de EU-instellingen en de lidstaten gemeenschappelijk belang bij hebben en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor dragen. Een zeer grote meerderheid van de lidstaten steunde de rol en de inspanningen van de Commissie bij het aanpakken van deze kwestie. De lidstaten riepen de Poolse regering op om weer met de Commissie in dialoog te treden met het oog op een oplossing voor de hangende kwesties, en wilden desgevallend op de hoogte worden gehouden in het kader van de Raad Algemene Zaken.

- (47) Op 23 juni 2017 hechtte de Europese Raad zijn algemene goedkeuring aan de landspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees Semester 2017 aan de lidstaten werden gericht. In de aanbevelingen voor Polen wordt in een overweging de nadruk gelegd op het volgende: *"Rechtszekerheid, vertrouwen in de kwaliteit en voorspelbaarheid van regelgeving, fiscaliteit en ander beleid en instellingen zijn belangrijke factoren waardoor het investeringspeil zou kunnen toenemen. In dit verband zijn ook de rechtsstaat en een onafhankelijke rechterlijke macht van wezenlijk belang. De rechtszekerheid kan mede worden verbeterd door werk te maken van ernstige punten van zorg in verband met de rechtsstaat."* Op 11 juli 2017 zijn de landspecifieke aanbevelingen vastgesteld door de Raad<sup>24</sup>.
- (48) Op 5 juli 2017, na het verstrijken van het mandaat van de vorige vicevoorzitter van het Constitutioneel Hof, heeft de president van de Republiek de heer Mariusz Muszyński – een van de drie onrechtmatig benoemde rechters van het Hof – benoemd tot nieuwe vicevoorzitter van het Hof.
- (49) Op 12 juli 2017 diende een groep *Sejm*-leden een ontwerpwet inzake het Hooggerechtshof in houdende, onder meer, het ontslag en de gedwongen pensionering van alle rechters van het Hooggerechtshof, met uitzondering van degenen die door de minister van Justitie waren aangewezen.
- (50) Op 13 juli 2017 drukte de Commissie in een brief aan de Poolse regering haar bezorgdheid uit over de recente wetgevingsvoorstellen betreffende het gerechtelijke apparaat en het Hooggerechtshof. De Commissie onderstreepte daarin dat men in het belang van een zinvolle dialoog diende af te zien van de vaststelling van deze voorstellen, en nodigde de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Justitie van Polen uit zo spoedig mogelijk bijeen te komen voor een vergadering dienaangaande. Op 14 juli 2017 herhaalde de Poolse regering in een brief aan de Commissie haar eerdere verduidelijkingen over de situatie van het Constitutioneel Hof.
- (51) Op 15 juli 2017 hechtte de senaat zijn goedkeuring aan de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie en de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken.
- (52) Op 19 juli 2017 antwoordde de Poolse regering op de brief van de Commissie van 13 juli 2017, onder verwijzing naar de lopende hervorming van de wetgeving inzake de rechterlijke macht in Polen, en vroeg zij de Commissie om met het oog op verdere besprekingen concrete punten van zorg in verband met de nieuwe wetten te presenteren. De Commissie antwoordde bij brief van 28 juli 2017 op de brieven van de Poolse regering van 14 en 19 juli 2017.
- (53) Op 22 juli 2017 hechtte de senaat zijn goedkeuring aan de wet inzake het Hooggerechtshof, die ter ondertekening aan de president van de Republiek werd voorgelegd samen met de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie en de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken.
- (54) Op 24 juli 2017 legde de president van de Republiek een verklaring af over zijn besluit om de wet inzake het Hooggerechtshof en de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie terug te verwijzen naar de *Sejm*.

---

<sup>24</sup> Aanbeveling van de Raad van 13 juli 2017 over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2017 van Polen.

- (55) Op 25 juli 2017 ondertekende de president van de Republiek de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken.

## **2.5. Aanbeveling (EU) 2017/1520 inzake de rechtsstaat (de derde aanbeveling)**

- (56) Op 26 juli 2017 nam de Commissie, in aanvulling op haar aanbevelingen van 27 juli en 21 december 2016, een derde aanbeveling over de rechtsstaat in Polen aan. In deze aanbeveling hield zij rekening met de ontwikkelingen die zich sinds de aanbeveling van de Commissie van 21 december 2016 in Polen hadden voorgedaan. De punten van zorg van de Commissie hadden betrekking op:

- (1) het ontbreken van een onafhankelijke en legitieme constitutionele toetsing;
- (2) de vaststelling door het Poolse parlement van nieuwe wetgeving inzake de rechterlijke macht in Polen die aanleiding geeft tot ernstige bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en die de systemische bedreiging voor de rechtsstaat in Polen aanzienlijk vergroot:
  - (a) de wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken ("wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken"); bekendgemaakt in het Poolse staatsblad op 28 juli 2017 en in werking getreden op 12 augustus 2017;
  - (b) de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en sommige andere wetten ("wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht"); bekendgemaakt in het Poolse staatsblad op 13 juni 2017 en in werking getreden op 20 juni 2017;
  - (c) de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie en sommige andere wetten ("wet inzake de Nationale Raad voor Justitie"); goedgekeurd door de senaat op 15 juli 2017; deze wet werd op 24 juli 2017 terugverwezen naar de *Sejm* en is niet in werking getreden;
  - (d) de wet inzake het Hooggerechtshof; goedgekeurd door de senaat op 22 juli 2017; deze wet werd op 24 juli 2017 terugverwezen naar de *Sejm* en is niet in werking getreden.

- (57) De Commissie kwam in haar derde aanbeveling tot de bevinding dat de systemische bedreiging voor de rechtsstaat in Polen, zoals uiteengezet in haar aanbevelingen van 27 juli 2016 en 21 december 2016, inmiddels sterk is verslechterd, meer bepaald op de volgende punten.

- (1) De onrechtmatige benoeming van de voorzitter van het Constitutioneel Hof, de toelating van de drie rechters die tijdens de achtste zittingsperiode van de *Sejm* zonder geldige rechtsgrondslag zijn benoemd, het feit dat een van deze rechters tot vicevoorzitter van het Constitutioneel Hof is benoemd, het feit dat de drie rechters die in oktober 2015 door de vorige legislatuur rechtsgeldig zijn benoemd, hun ambt als rechter bij het Constitutioneel Hof niet hebben kunnen opnemen, alsmede de eerder beschreven vervolgonwikkelingen binnen het Constitutioneel Hof, hebben er de facto toe geleid dat de samenstelling van het

Hof volledig is vernieuwd buiten de normale grondwettelijke procedures voor de benoeming van rechters om. De Commissie was daarom van oordeel dat de onafhankelijkheid en de legitimiteit van het Constitutioneel Hof ernstig zijn ondermijnd en dat de grondwettigheid van Poolse wetten daardoor niet langer afdoende kan worden gewaarborgd. De uitspraken van het Hof kunnen, gezien deze omstandigheden, niet langer worden geacht een effectieve constitutionele toetsing te bieden.

- (2) De wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht, die al van kracht is, en de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en de wet inzake het Hooggerechtshof, indien deze van kracht worden, leiden tot een structurele ondermijning van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Polen en zouden een onmiddellijke en concrete impact hebben op de onafhankelijke werking van de rechterlijke macht in haar geheel. Omdat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht een wezenlijk onderdeel van de rechtsstaat is, versterken deze wetten in aanzienlijke mate de systemische bedreiging voor de rechtsstaat die in de voorgaande aanbevelingen is vastgesteld.
  - (3) In het bijzonder het ontslag van de rechters bij het Hooggerechtshof, hun mogelijke herbenoeming en andere in de wet inzake het Hooggerechtshof vervatte maatregelen zouden de systemische bedreiging voor de rechtsstaat in zeer ernstige mate verergeren.
  - (4) De nieuwe wetten leiden tot ernstige bezorgdheid over de verenigbaarheid ervan met de Poolse grondwet, zoals is benadrukt in een aantal verklaringen van onder andere het Hooggerechtshof, de Nationale Raad voor Justitie, de Poolse ombudsman, de orde van advocaten en beroepsverenigingen van rechters en advocaten, en andere belanghebbenden. Zoals eerder gezegd, is een effectieve constitutionele toetsing van deze bepalingen echter niet meer mogelijk.
  - (5) Tot slot hebben de tegen Poolse rechters en rechtbanken gerichte maatregelen en uitlatingen van de Poolse regering en van leden van het parlement die tot de regerende meerderheid behoren, het vertrouwen in het rechtsstelsel als zodanig beschadigd. De Commissie herinnerde met klem aan het beginsel van loyale samenwerking tussen de staatsorganen, dat, zoals wordt beklemtoond in de adviezen van de Commissie van Venetië, een grondwettelijke vereiste is in een democratische rechtsstaat.
- (58) De Commissie verzocht de Poolse regering de in deze aanbeveling gesignaleerde problemen te verhelpen binnen één maand na de ontvangst van de aanbeveling, en de Commissie in kennis te stellen van de maatregelen die daartoe zijn genomen. In het bijzonder beval de Commissie de Poolse autoriteiten aan:
- (1) de onafhankelijkheid en de legitimiteit van het Constitutioneel Hof als hoeder van de Poolse grondwet te herstellen;
  - (2) de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 9 maart 2016, 11 augustus 2016 en 7 november 2016 bekend te maken en volledig uit te voeren;

- (3) ervoor te zorgen dat de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en de wet inzake het Hooggerechtshof niet in werking treden en dat de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht wordt ingetrokken of zodanig gewijzigd dat deze in overeenstemming is met de grondwet en met de Europese normen inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht;
  - (4) zich te onthouden van elke bemoeienis met de ambtstermijn van de rechters bij het Hooggerechtshof en met hun functioneren;
  - (5) ervoor te zorgen dat elke hervorming van het rechtsstelsel de rechtsstaat eerbiedigt en in overeenstemming is met het EU-recht en de Europese normen inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, en wordt voorbereid in nauwe samenwerking met de rechterlijke macht en alle belanghebbende partijen;
  - (6) zich te onthouden van maatregelen en openlijke verklaringen die de legitimiteit van het Constitutioneel Hof, het Hooggerechtshof, de gewone rechtbanken, de rechters individueel of collectief, dan wel het rechtsstelsel in zijn geheel, verder zouden kunnen ondermijnen.
- (59) De Commissie verzocht de Poolse autoriteiten tevens om geen maatregelen te nemen die strekken tot het ontslag of de gedwongen pensionering van rechters bij het Hooggerechtshof, aangezien dergelijke maatregelen de systemische bedreiging voor de rechtsstaat in zeer ernstige mate zullen verergeren. De Commissie verklaarde zich bereid om artikel 7, lid 1, van het VEU onmiddellijk in werking te stellen, als de Poolse autoriteiten maatregelen van deze aard zouden nemen.
- (60) Op 31 juli 2017 werd de *Sejm* formeel in kennis gesteld van het besluit van de president van de Republiek om zijn veto uit te spreken over de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie en de wet inzake het Hooggerechtshof.
- (61) Op 4 augustus en 16 augustus 2017 verzocht de Poolse regering de Commissie om toelichting bij haar aanbeveling van 26 juli 2017. De Commissie heeft daarop geantwoord bij brieven van respectievelijk 8 augustus en 21 augustus 2017.
- (62) Op 28 augustus 2017 reageerde de Poolse regering op de aanbeveling van 26 juli 2017. Zij gaf in haar antwoord te kennen het oneens te zijn met de beoordelingen in de aanbeveling en stelde geen enkele nieuwe maatregel in het vooruitzicht om de door de Commissie vastgestelde punten van zorg aan te pakken.
- (63) Op 30 augustus 2017 concludeerde het OVSE-Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) in zijn advies dat de opgeschorte wet inzake het Hooggerechtshof niet voldoet aan de internationale normen op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht<sup>25</sup>.
- (64) Op 11 september 2017 startte de Poolse regering met een campagne voor eerlijke rechtbanken, om een maatschappelijk draagvlak te creëren voor de lopende hervorming van het justitiële stelsel. De Nationale Raad voor Justitie en gewone

---

<sup>25</sup> Advies van het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van 30 augustus 2017 over sommige bepalingen van de ontwerpwet inzake het Hooggerechtshof van Polen.



rechtbanken publiceerden tijdens die campagne verklaringen waarin aantijgingen tegen rechtbanken, rechters en de Nationale Raad werden weerlegd.

- (65) Op 11 september 2017 verklaarde het Constitutioneel Hof in een kamer van vijf rechters een aantal bepalingen van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering ongrondwettig. Op grond van die bepalingen konden gewone rechtbanken en het Hooggerechtshof zich uitspreken over de wettigheid van de benoeming van de voorzitter en de vicevoorzitter van het Constitutioneel Hof<sup>26</sup>.
- (66) Op 13 september 2017 gaf de minister van Justitie voor het eerst uitvoering aan de bevoegdheid om voorzitters en vicevoorzitters van rechtbanken te ontslaan op grond van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken.
- (67) Op 15 september en 18 oktober 2017 bekritiseerde de Nationale Raad voor Justitie de besluiten van de minister van Justitie om rechtbankvoorzitters te ontslaan. Een dergelijke arbitraire bevoegdheid van de minister van Justitie – aldus de Nationale Raad – druist in tegen het grondwettelijk beginsel van onafhankelijkheid van rechterlijke instanties en kan afbreuk doen aan de onpartijdigheid van de rechter.
- (68) Op 15 september 2017 benoemde de *Sejm* een persoon op een reeds ingenomen post van rechter bij het Constitutioneel Hof en op 18 september nam de president van de Republiek deze persoon de eed af.
- (69) Op 15 september 2017 hechtte de *Sejm* zijn goedkeuring aan de wet inzake het Nationaal Instituut voor vrijheid – Centrum voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld, waar de verdeling van de middelen, onder meer voor organisaties van het maatschappelijk middenveld, wordt gecentraliseerd.
- (70) Op 22 september 2017 besprak de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties de verslagen over Polen die waren ingediend in het kader van de derde periodieke evaluatie en die aanbevelingen bevatten inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de rechtsstaat.
- (71) Op 25 september 2017 informeerde de Commissie de Raad over de situatie van de rechtsstaat in Polen. Er was brede overeenstemming over het gemeenschappelijke belang van en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de rechtsstaat en tevens over de vereiste dat Polen en de Commissie een dialoog moeten aangaan om een oplossing te vinden.
- (72) Op 26 september 2017 legde de president van de Republiek de *Sejm* twee nieuwe ontwerpwetten voor inzake het Hooggerechtshof en de Nationale Raad voor Justitie.
- (73) Op 3 oktober 2017 zond de *Sejm* de twee presidentiële ontwerpwetten inzake het Hooggerechtshof en de Nationale Raad voor Justitie toe aan de relevante belanghebbenden, waaronder de ombudsman, het Hooggerechtshof en de Nationale Raad voor Justitie.
- (74) Op 6 en 25 oktober 2017 publiceerde het Hooggerechtshof zijn adviezen over de twee nieuwe ontwerpwetten inzake het Hooggerechtshof en de Nationale Raad voor Justitie. Volgens de adviezen zou de ontwerpwet inzake het Hooggerechtshof de

---

<sup>26</sup> K 10/17.

onafhankelijkheid van dit Hof aanzienlijk inperken en is de ontwerpwet inzake de Raad voor Justitie niet verenigbaar met het concept van een democratische rechtsstaat.

- (75) Op 11 oktober 2017 nam de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa een resolutie aan over nieuwe bedreigingen voor de rechtsstaat in lidstaten van de Raad van Europa, waarin zij onder meer haar bezorgdheid uitspreekt over de ontwikkelingen in Polen, die een risico vormen voor de eerbiediging van de rechtsstaat en, in het bijzonder, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het beginsel van de scheiding der machten<sup>27</sup>.
- (76) Op 13 oktober 2017 bracht het Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak (ENCJ) advies<sup>28</sup> uit over de nieuwe ontwerpwet inzake de Nationale Raad voor Justitie en benadrukte daarin dat deze niet in overeenstemming was met de Europese normen inzake Raden voor de rechtspraak.
- (77) Op 23 oktober 2017, na de derde cyclus van de universele periodieke doorlichting van Polen, drong de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten er bij de Poolse autoriteiten op aan dat zij de aanbevelingen van de Verenigde Naties inzake de eerbiediging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zouden aanvaarden.
- (78) Op 24 oktober 2017 verklaarde het Constitutioneel Hof in een kamer met onder meer twee onrechtmatig benoemde rechters bepalingen van de wet inzake het Hooggerechtshof ongrondwettig. Deze bepalingen hadden onder meer als grondslag gediend voor de benoeming van de eerste voorzitter van het Hooggerechtshof.
- (79) Op 24 oktober 2017 verklaarde het Constitutioneel Hof in een kamer met onder meer twee onrechtmatig benoemde rechters bepalingen van de drie wetten inzake het Constitutioneel Hof van december 2016 ongrondwettig. Het betrof onder meer de bepalingen op grond waarvan de twee onrechtmatig benoemde rechters die vonnis wezen in deze zaak, toestemming hadden gekregen om vonnis te wijzen in het Constitutioneel Hof. De motie van de Poolse ombudsman over wraking van de twee onrechtmatig benoemde rechters in deze zaak was afgewezen door het Constitutioneel Hof.
- (80) Op 27 oktober 2017 presenteerde de speciale VN-rapporteur voor de onafhankelijkheid van rechters en advocaten, de heer Diego García-Sayán, zijn inleidende opmerkingen<sup>29</sup>, waarin hij wijst op de bedenkelijkheid van de twee ontwerpwetten inzake het Hooggerechtshof en de Nationale Raad voor Justitie uit het oogpunt van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.
- (81) Op 31 oktober 2017 keurde de Nationale Raad voor Justitie een advies goed over de door de president van de Republiek ingediende ontwerpwet inzake de Nationale Raad voor Justitie. De Raad merkt op dat de ontwerpwet fundamenteel onverenigbaar is met de Poolse grondwet, aangezien op grond van de wet de *Sejm* de

---

<sup>27</sup> Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, 11 oktober 2017, Resolutie 2188 (2017) over een aantal voorbeelden van nieuwe bedreigingen voor de rechtsstaat in lidstaten van de Raad van Europa.

<sup>28</sup> Advies van de raad van bestuur van ENCJ van 13 oktober 2017 betreffende het verzoek van de Krajowa Rada Sądownictwa (Nationale Raad voor Justitie van Polen).

<sup>29</sup> Inleidende opmerkingen van 27 oktober 2017 over het officiële bezoek aan Polen (23-27 oktober 2017).

bevoegdheid krijgt om rechters-leden van de Raad te benoemen en grondwettelijk beschermde zittingsperioden van de huidige rechters-leden van de Raad voortijdig kunnen worden beëindigd.

- (82) Op 10 november 2017 hechtte de adviesraad van Europese rechters (CCJE) zijn goedkeuring aan een verklaring waarin hij zijn bezorgdheid uit over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Polen<sup>30</sup>.
- (83) Op 11 november 2017 zond de ombudsman een brief toe aan de president van de Republiek, met een evaluatie van de twee nieuwe ontwerpvetten inzake het Hooggerechtshof en de Nationale Raad voor Justitie en een aanbeveling deze ontwerpen niet aan te nemen omdat zij niet zouden waarborgen dat de rechterlijke macht onafhankelijk blijft ten opzichte van de uitvoerende macht, noch dat de burgers hun grondwettelijk recht op toegang tot een onafhankelijke rechter kunnen uitoefenen.
- (84) Het OVSE-Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) bracht op 13 november 2017 een advies over de nieuwe ontwerpvetten inzake het Hooggerechtshof uit, waarin de herziene bepalingen worden aangemerkt als onverenigbaar met de internationale normen op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht<sup>31</sup>.
- (85) Op 15 november 2017 keurde het Europees Parlement een resolutie over de situatie van de rechtsstaat en democratie in Polen goed waarin het uiting geeft aan zijn steun voor de aanbevelingen van de Commissie en voor de inbreukprocedure, en aan zijn standpunt dat er momenteel in Polen een duidelijk risico bestaat van een ernstige inbreuk op de waarden als bedoeld in artikel 2 VEU<sup>32</sup>.
- (86) Op 24 november 2017 richtte de Raad van de balies van de Europese Unie (CCBE) een oproep tot de Poolse autoriteiten om de twee ontwerpvetten over het Hooggerechtshof en de Nationale Raad voor Justitie niet aan te nemen, aangezien deze afbreuk zouden kunnen doen aan de scheiding der machten als gewaarborgd door de Poolse grondwet<sup>33</sup>. Op 29 november 2017 brachten de Organisatie van rechters "IUSTITIA", de Helsinki Foundation for Human Rights en Amnesty International een gezamenlijke verklaring uit waarin zij kritiek uitten op de wetgevingsprocedure voor de twee presidentiële ontwerpvetten.
- (87) Op 5 december 2017 bracht het Europees netwerk van de Raden voor de rechtspraak nog een advies uit waarin de ontwerpvetten inzake de Nationale Raad voor Justitie wordt bekritiseerd vanwege het niet in acht nemen van de ENCJ-normen<sup>34</sup>.
- (88) Op 8 december 2017 keurde de Commissie van Venetië op verzoek van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa een advies goed over de

---

<sup>30</sup> Verklaring CCJE(2017)9 van 10 november 2017 over de situatie op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Polen.

<sup>31</sup> ODIHR-advies van 13 november 2017 over sommige bepalingen van de ontwerpvetten inzake het Hooggerechtshof van Polen (per 26 september 2017).

<sup>32</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 15 november 2017 over rechtsstaat en democratie in Polen: stand van zaken (2017/2931(RSP)).

<sup>33</sup> Resolutie van de plenaire vergadering van de CCBE van 24 november 2017.

<sup>34</sup> Advies van de raad van bestuur van ENCJ van 5 december 2017 betreffende de vaststelling van de wijzigingen van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie.

ontwerpwet inzake de Nationale Raad voor Justitie, de ontwerpwet inzake het Hooggerechtshof en de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken, alsook een advies over de wet inzake het openbaar ministerie<sup>35</sup>. De Commissie van Venetië heeft een onderzoek verricht van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken, de ontwerpwet inzake de Nationale Raad voor Justitie en de ontwerpwet inzake het Hooggerechtshof als voorgesteld door de president van de Republiek. Zij kwam tot de conclusie dat de wet en de ontwerpwetten – met name tezamen en in de context van de wet van 2016 inzake het openbaar ministerie – de wetgevende en de uitvoerende macht de bevoegdheid geven om diepgaand en omvattend in te grijpen in de rechtsbedeling, en daardoor een ernstige bedreiging vormen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als essentieel onderdeel van de rechtsstaat. De Commissie van Venetië riep de president van de Republiek op zijn voorstellen in te trekken en een dialoog aan te gaan voordat de wetgevingsprocedure wordt voortgezet. Tevens spoorde zij het Poolse parlement aan zich opnieuw te beraden over de recente wijzigingen van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken.

- (89) Op 8 december 2017 bracht de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa een verklaring uit waarin werd betreurd dat de *Sejm* de wetten inzake het Hooggerechtshof en de Nationale Raad voor Justitie had aangenomen, aangezien deze verder afbreuk zouden doen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.
- (90) Op 8 december 2017 werden de twee ontwerpwetten vastgesteld door de *Sejm*. Op 15 december 2017 werden de twee wetten goedgekeurd door de senaat.

### **3. HET ONTBREKEN VAN EEN ONAFHANKELIJKE EN LEGITIEME CONSTITUTIONELE TOETSING**

- (91) In één jaar werden zes opeenvolgende wetten aangenomen die betrekking hadden op het Constitutioneel Hof van Polen. Deze nieuwe wetten gaven aanleiding tot bezorgdheid over de rechtsstaat. De punten van zorg worden hieronder uiteengezet en zijn gedetailleerd aan de orde gesteld in de drie aanbevelingen van de Commissie over de rechtsstaat in Polen. De Commissie onderstreept dat de effectieve werking van een constitutioneel rechtsstelsel een wezenlijk onderdeel is van de rechtsstaat.

#### **3.1. De samenstelling van het Constitutioneel Hof**

- (92) Ondanks de in punt 10 bedoelde uitspraken hebben de drie door de vorige legislatuur benoemde rechters hun ambt van rechter bij het Constitutioneel Hof nog niet opgenomen en heeft de president van de Republiek hun de eed nog niet afgenomen. Wel heeft hij de eed afgenomen van de drie rechters die door de nieuwe legislatuur zonder geldige rechtsgrondslag zijn benoemd. Op 20 december 2016 heeft de waarnemend voorzitter van het Hof hun, na de beëindiging van het mandaat van de voormalige voorzitter van het Hof, toestemming gegeven om hun ambt als rechter op te nemen (zie hieronder).

---

<sup>35</sup> Advies 904/2017 CDL(2017)035 van de Commissie van Venetië over de ontwerpwet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie, over de ontwerpwet tot wijziging van de wet inzake het Hooggerechtshof, zoals voorgesteld door de president van Polen, en over de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken (CDL(2017)035), en advies 892/2017 CDL(2017)037 van de Commissie van Venetië over de wet inzake het openbaar ministerie, zoals gewijzigd (CDL(2017)037).

- (93) De Commissie heeft de Poolse autoriteiten in haar drie aanbevelingen aangeraden de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 3 en 9 december 2015 volledig ten uitvoer leggen, wat betekent dat de drie in oktober 2015 door de vorige legislatuur rechtsgeldig benoemde rechters hun ambt bij het Constitutioneel Hof kunnen opnemen en dat de drie door de nieuwe legislatuur zonder geldige rechtsgrondslag benoemde rechters geen vonnis meer wijzen zonder rechtsgeldig verkozen te zijn.
- (94) In haar antwoord van 27 oktober 2016 stelt de Poolse regering dat in de uitspraken van 3 en 9 december 2015 van het Hof niet wordt gespecificeerd welke rechters hun ambt moeten opnemen en dat de benoeming van de vijf rechters door de nieuwe *Sejm*-legislatuur in december 2015 rechtsgeldig is. Die redenering geeft aanleiding tot ernstige bezorgdheid over de rechtsstaat, aangezien zij de twee uitspraken van december elke werking ontzegt en in tegenspraak is met de redenering die het Hof consequent heeft herhaald, onder meer in de uitspraak van 11 augustus 2016. In deze uitspraak verklaarde het Constitutioneel Hof een bepaling van de wet van 22 juli 2016 inzake het Constitutioneel Hof ongrondwettig. Op grond van die bepaling zouden de drie rechters die door de nieuwe legislatuur zonder geldige rechtsgrondslag zijn benoemd, hun ambt kunnen opnemen en daarbij de vacante posten kunnen innemen waarvoor de vorige *Sejm*-legislatuur al drie rechters rechtsgeldig had aangewezen<sup>36</sup>. In het antwoord wordt erkend dat het dictum van de uitspraak van het Constitutioneel Hof van 3 december 2015 wijst op de verplichting voor de president van de Republiek om onmiddellijk de eed af te nemen van een door de *Sejm* voor het Hof verkozen rechter. De Poolse regering is evenwel van mening dat die uitspraak andere autoriteiten er niet toe kan verplichten bepalingen toe te passen op de manier die in een bepaalde zaak is gespecificeerd. Die interpretatie beperkt het effect van de uitspraken van 3 en 9 december 2015 tot een loutere publicatieverplichting voor de regering, maar ontdoet de uitspraken van elk verder juridisch en praktisch effect, met name wat betreft de verplichting voor de president van de Republiek om de eed af te nemen van de betrokken rechters. Een dergelijke interpretatie druist in tegen het beginsel van loyale samenwerking tussen de staatsorganen, dat, zoals wordt beklemtoond in de adviezen van de Commissie van Venetië, een grondwettelijke vereiste is in een democratische rechtsstaat.
- (95) Voorts merkt de Commissie van Venetië op dat een oplossing voor het huidige conflict over de samenstelling van het Constitutioneel Hof "gebaseerd moet zijn op de verplichting de uitspraken van het Constitutioneel Hof te eerbiedigen en volledig uit te voeren" en richt zij "derhalve een oproep tot alle organen van de staat en met name de *Sejm* om de uitspraken ten volle te eerbiedigen en uit te voeren"<sup>37</sup>.
- (96) Conclusie: de drie in oktober 2015 door de vorige legislatuur rechtsgeldig benoemde rechters hebben hun ambt als rechter bij het Constitutioneel Hof nog steeds niet kunnen opnemen. Daarentegen zijn de drie tijdens de achtste zittingsperiode van de *Sejm* zonder geldige rechtsgrondslag benoemde rechters door de waarnemend voorzitter van het Hof gemachtigd om hun ambt op te nemen. Hieruit kan worden opgemaakt dat de Poolse autoriteiten nog altijd niet volledig uitvoering hebben gegeven aan de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 3 en 9 december 2015.

---

<sup>36</sup> De Commissie van Venetië gaf in haar advies van 14 oktober 2016 ook aan dat deze bepaling niet strookt met het beginsel van de rechtsstaat (CDL-AD(2016)026, punt 106).

<sup>37</sup> Advies CDL-AD(2016)001, punt 136.

### 3.2. De bekendmaking van de uitspraken van het Constitutioneel Hof

- (97) De Poolse regering weigert een aantal uitspraken van het Constitutioneel Hof te publiceren, onder meer de uitspraak van 9 maart 2016, waarbij de wet van 22 december 2015 tot wijziging van de wet inzake het Constitutioneel Hof ongrondwettig werd verklaard<sup>38</sup>.
- (98) De Poolse regering betwistte de wettelijkheid van de uitspraak, omdat het Constitutioneel Hof de procedure van de wet van 22 december 2015 niet had gevolgd. De wet van 22 december 2015 zelf maakte echter voorwerp uit van een constitutionele toetsing door het Constitutioneel Hof. Daarom heeft de Commissie in haar aanbeveling van 27 juli 2016 uiteengezet dat het Constitutioneel Hof juist heeft gehandeld door de procedure van de wet van 22 december 2015 niet te volgen<sup>39</sup>. Dit is ook erkend door de Commissie van Venetië<sup>40</sup>. De Commissie is van oordeel dat de uitspraak van 9 maart 2016 bindend is en moet worden geëerbiedigd.
- (99) De Poolse regering weigerde tevens andere uitspraken bekend te maken, onder meer de uitspraak van 11 augustus 2016 over de wet van 22 juli 2016 inzake het Constitutioneel Hof en de uitspraak van 7 november 2016 over de bepalingen van de wet van 22 juli 2016 inzake de selectie van kandidaten voor het voorzitterschap van het Hof. Deze uitspraken zijn van bijzonder belang voor de legitimiteit en de werking van het Hof. De eerste uitspraak bevestigt dat de drie rechters die door de nieuwe legislatuur zonder geldige rechtsgrondslag zijn benoemd, hun ambt als rechter niet mogen opnemen. De tweede uitspraak heeft betrekking op een procedurele vereiste voor de benoeming van de voorzitter van het Hof, waaraan niet is voldaan bij de benoeming van de huidige voorzitter.
- (100) De weigering van de regering om uitspraken van het Constitutioneel Hof te publiceren, baart ernstige zorgen over de rechtsstaat, aangezien uitvoering van definitieve uitspraken een essentiële vereiste daarvan is. In het bijzonder wanneer openbaarmaking van een uitspraak voorwaarde is voor de vankrachtwording en een andere autoriteit dan het rechtscollege dat de uitspraak heeft gedaan, voor publicatie verantwoordelijk is, is het onverenigbaar met de rechtsstaat dat die autoriteit de legaliteit van de uitspraak achteraf toetst. De weigering om de uitspraak te publiceren, doet afbreuk aan het van rechtswege van kracht worden van een bindende definitieve uitspraak en aan de rechtsstatelijke beginselen van legaliteit en de scheiding der machten.
- (101) De Commissie heeft de Poolse autoriteiten in haar drie aanbeveling aangeraden de uitspraken van het Constitutioneel Hof te publiceren en volledig uit te voeren, alsmede te waarborgen dat toekomstige uitspraken ambtshalve worden gepubliceerd

---

<sup>38</sup> Wet van 25 juni 2015 inzake het Constitutioneel Hof, gepubliceerd in het staatsblad op 30 juli 2015, item 1064, zoals gewijzigd. De wet van 22 december 2015 is op 28 december gepubliceerd in het staatsblad, onder item 2217. De amendementen hielden onder andere een verhoging in van het aantal rechters die het quorum vormen voor terechtzittingen, een verhoging van de vereiste meerderheden in het Constitutioneel Hof om uitspraken in voltallige zitting te doen, de verplichting om zaken in chronologische volgorde te behandelen en de instelling van een minimumtermijn voor terechtzittingen.

<sup>39</sup> Zie deel 3 van de aanbeveling.

<sup>40</sup> De Commissie van Venetië stelde in dit verband dat "een gewone wetgevende handeling die de grondwettelijke toetsing dreigt uit te schakelen, zelf op grondwettigheid moet worden getoetst voordat zij door het Hof kan worden toegepast. [...] Het beginsel van de suprematie van de grondwet houdt in dat een dergelijke wet, die het constitutionele recht kan ondermijnen, moet worden getoetst en desnoods vernietigd door het Constitutioneel Hof voordat hij van kracht wordt". Advies CDL-AD(2016)001, punt 41.

zonder dat daarvoor een beslissing van de uitvoerende of de wetgevende macht nodig is. De drie belangrijke uitspraken waarnaar hierboven wordt verwezen, zijn echter nog steeds niet bekendgemaakt.

### **3.3. De benoeming van de voorzitter van het Constitutioneel Hof en de daaropvolgende ontwikkelingen**

- (102) In 2016 werden drie wetten aangenomen waarbij de procedure voor de benoeming van de voorzitter van het Constitutioneel Hof grondig is gewijzigd. Deze wetten werden aangenomen in het vooruitzicht van het verstrijken van het mandaat van de voormalige voorzitter van het Hof in december 2016. De wetten voorzagen in een specifieke overgangsregeling, door in afwachting van de benoeming van een nieuwe voorzitter een nieuwe functie te creëren, met name die van waarnemend voorzitter van het Hof. De waarnemend voorzitter zou de leiding moeten nemen over de nieuwe selectieprocedure voor de benoeming van de nieuwe voorzitter. De rol van de vicevoorzitter (van wie het mandaat nog steeds liep) werd beperkt door een aantal wetswijzigingen<sup>41</sup>.
- (103) Na haar benoeming heeft de nieuwe waarnemend voorzitter onmiddellijk een aantal belangrijke beslissingen genomen. Zo heeft zij de drie rechters die in december 2015 onrechtmatig door de nieuwe legislatuur van de *Sejm* waren benoemd, toestemming gegeven om hun ambt op te nemen en deel te nemen aan het proces, waardoor de volledige selectieprocedure ongrondwettig werd.
- (104) Zoals wordt uitgelegd in de aanbeveling van 21 december 2016<sup>42</sup>, is de Commissie van mening dat de procedure aan de hand waarvan de nieuwe voorzitter van het Hof is benoemd, fundamentele rechtsstatelijke gebreken vertoont. De procedure werd ingeleid door een waarnemend voorzitter van wie de benoeming aanleiding gaf tot ernstige bezorgdheid met betrekking tot de beginselen van de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zoals gewaarborgd door de Poolse grondwet. Bovendien was de volledige selectieprocedure ongrondwettig doordat de drie rechters die in december 2015 onrechtmatig door de nieuwe *Sejm*-legislatuur waren benoemd, aan de procedure konden deelnemen. Ook het feit dat de in oktober 2015 rechtsgeldig verkozen rechters niet aan de procedure konden deelnemen, is van invloed geweest op het resultaat en maakt de procedure ongeldig. Daarnaast gaven de zeer korte termijn waarbinnen de Algemene Assemblee is bijeengeroepen, en de weigering om de bijeenkomst uit te stellen, aanleiding tot ernstige bezorgdheid. Ten slotte was de verkiezing van kandidaten door slechts zes rechters onverenigbaar met de uitspraak van het Hof van 7 november 2016 volgens welke artikel 194, lid 2, van de grondwet zo moet worden begrepen dat de voorzitter van het Hof door de president van de Republiek moet worden benoemd uit de kandidaten die in de Algemene Assemblee van het Hof een meerderheid van de stemmen hebben behaald.
- (105) De Commissie vestigt tevens de aandacht op een aantal ontwikkelingen die sinds de benoeming van de voorzitter van het Constitutioneel Hof de legitimiteit van het Hof verder hebben ondermijnd: de vicevoorzitter van het Constitutioneel Hof, van wie de positie in de grondwet wordt erkend, werd door de pas benoemde voorzitter van het Hof verplicht zijn resterende verlof op te nemen; als gevolg van een door de procureur-generaal ingesteld beroep om de geldigheid van de verkiezing van drie

<sup>41</sup> Zie punt 5.2 van Aanbeveling (EU) 2017/146.

<sup>42</sup> Zie de punten 5.3 en 5.4 van Aanbeveling (EU) 2017/146.

rechters van het Constitutioneel Hof in 2010 te betwisten, werden deze rechters uitgesloten van de rechterlijke activiteiten van het Hof; de nieuwe voorzitter van het Hof wijzigde de samenstelling van de kamers van rechters die zaken behandelden en zaken werden toegewezen aan kamers die voor een deel uit onrechtmatig benoemde rechters bestonden; verzoeken, met name van de ombudsman, om onrechtmatig benoemde behandelende rechters te wraken, werden afgewezen; een groot aantal vonnissen werd gewezen door kamers die voor een deel uit onrechtmatig benoemde rechters bestonden; tot slot werd aan het eind van het mandaat van de vicevoorzitter een onrechtmatig benoemde rechter benoemd tot nieuwe vicevoorzitter van het Hof.

- (106) Deze ontwikkelingen hebben er de facto toe geleid dat de samenstelling van het Constitutioneel Hof inmiddels volledig is gewijzigd, buiten het normale constitutionele proces voor de benoeming van rechters om.
- (107) In hun antwoord op de aanvullende aanbeveling van de Commissie van 21 december 2016 kwamen de Poolse autoriteiten niet tegemoet aan de bezorgdheid van de Commissie en stelden zij evenmin concrete maatregelen in het vooruitzicht om de aan de orde gestelde kwesties aan te pakken. In het antwoord werd de uitspraak van 7 november 2016 genegeerd, waarin wordt gesteld dat de voorzitter van het Hof krachtens de grondwet moet worden benoemd uit de kandidaten die in de Algemene Assemblee van het Hof een meerderheid van de stemmen hebben behaald. Voorts werd in het antwoord voorbijgegaan aan het feit dat de positie van vicevoorzitter uitdrukkelijk in de grondwet wordt erkend en dat in dit verband dezelfde benoemingsprocedure van toepassing is als voor de voorzitter van de Hof. Wat de benoeming van een waarnemend voorzitter van het Constitutioneel Hof betreft, gaf het antwoord geen uitsluitsel over een desbetreffende constitutionele rechtsgrondslag, maar enkel de uitleg dat het een uitzonderlijk, door de buitengewone omstandigheden vereist aanpassingsmechanisme betrof. Met hun antwoord op de aanvullende aanbeveling van de Commissie van 26 juli 2017 zijn de Poolse autoriteiten evenmin tegemoet gekomen aan de bekommernissen van de Commissie.
- (108) De Commissie stelde in haar aanbevelingen ook andere punten van zorg ten aanzien van de drie in december 2016 vastgestelde wetten aan de orde. De wetten bevatten een aantal bepalingen die niet in overeenstemming zijn met eerdere uitspraken van het Constitutioneel Hof en wierpen nieuwe vragen op die met name betrekking hebben op de tuchtprocedure, de mogelijkheid van vervroegde pensionering, de nieuwe vereisten voor rechters van het Hof en de ingrijpende veranderingen in de interne organisatie van het Hof.

### **3.4. Het gecombineerde effect op de onafhankelijkheid en de legitimiteit van het Constitutioneel Hof**

- (109) De Commissie is van oordeel dat, als gevolg van de in 2016 aangenomen wetten en de ontwikkelingen na de benoeming van de waarnemend voorzitter, de onafhankelijkheid en de legitimiteit van het Constitutioneel Hof ernstig zijn ondermijnd en de grondwettigheid van de Poolse wetten niet meer afdoend kan worden gewaarborgd<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Volgens artikel 188 van de grondwet doet het Constitutioneel Hof uitspraak over de verenigbaarheid van wetten en internationale overeenkomsten met de grondwet; over de verenigbaarheid van een wet met geratificeerde internationale



- (110) In haar aanbeveling van 26 juli 2017 beval de Commissie de Poolse autoriteiten aan de volgende maatregelen te nemen:
- de onafhankelijkheid en de legitimiteit van het Constitutioneel Hof als hoeder van de Poolse grondwet herstellen door erop toe te zien dat de rechters, de voorzitter en de vicevoorzitter ervan rechtsgeldig worden gekozen en benoemd en door de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 3 en 9 december 2015 volledig ten uitvoer te leggen, wat betekent dat de drie in oktober 2015 door de vorige legislatuur rechtsgeldig benoemde rechters hun ambt bij het Constitutioneel Hof kunnen opnemen en dat de drie door de nieuwe legislatuur zonder geldige rechtsgrondslag benoemde rechters dit ambt niet opnemen als zij niet rechtsgeldig gekozen zijn<sup>44</sup>;
  - de uitspraken van het Constitutioneel Hof bekendmaken en volledig uitvoeren.
- (111) Geen van de door de Commissie aanbevolen maatregelen is uitgevoerd:
- (1) de drie in oktober 2015 door de vorige legislatuur rechtsgeldig benoemde rechters hebben hun ambt als rechter bij het Constitutioneel Hof nog steeds niet kunnen opnemen. Daarentegen zijn de drie tijdens de achtste zittingsperiode van de *Sejm* zonder geldige rechtsgrondslag benoemde rechters door de waarnemend voorzitter van het Hof gemachtigd om hun ambt op te nemen.
  - (2) drie belangrijke uitspraken van het Constitutioneel Hof van 9 maart 2016, 11 augustus 2016 en 7 november 2016 zijn nog steeds niet gepubliceerd;
  - (3) sinds het mandaat van de vorige voorzitter van het Constitutioneel Hof is verstreken, is nog geen nieuwe voorzitter rechtsgeldig benoemd. De vorige voorzitter is niet vervangen door de vicevoorzitter van het Hof, maar door een waarnemend voorzitter en vervolgens door de persoon die op 21 december 2016 tot voorzitter van het Hof is benoemd. De nieuwe voorzitter van het Constitutioneel Hof werd benoemd voordat een effectieve toetsing kon plaatsvinden van de wet inzake de status van rechters, de wet inzake de organisatie en de procedures en de uitvoeringswet.
- (112) Het feit dat de grondwettigheid van de Poolse wetten niet meer afdoend kan worden gewaarborgd is name zorgwekkend uit het oogpunt van rechtsstatelijkheid omdat het Poolse parlement, zoals reeds toegelicht in de aanbevelingen van 27 juli en 21 december 2016, een aantal bijzonder gevoelige nieuwe wetshandelingen heeft aangenomen, zoals een nieuwe wet inzake de overheidsdiensten<sup>45</sup>, een wet tot wijziging van de wet inzake de politiediensten en sommige andere wetten<sup>46</sup>, wetten

---

overeenkomsten waarvoor voorafgaande wettelijke toestemming vereist was; over de verenigbaarheid van door centrale overheidsorganen vastgestelde wettelijke bepalingen met de grondwet, geratificeerde internationale overeenkomsten en wetten; over de verenigbaarheid van de doelstellingen en de activiteiten van politieke partijen met de grondwet; en over klachten met betrekking tot inbreuken op de grondwet. Volgens artikel 189 van de grondwet doet het Constitutioneel Hof eveneens uitspraak over rechtsmachtgeschillen tussen centrale constitutionele organen van de staat.

<sup>44</sup> Zie Aanbeveling (EU) 2017/146 en Aanbeveling (EU) 2016/1374.

<sup>45</sup> Wet van 30 december 2015 tot wijziging van de wet inzake de overheidsdiensten en sommige andere wetten, gepubliceerd in het staatsblad op 8 januari 2016, item 34.

<sup>46</sup> Wet van 15 januari 2016 tot wijziging van de wet inzake de politiediensten en sommige andere wetten, gepubliceerd in het staatsblad op 4 februari 2016, item 147.

inzake het openbaar ministerie<sup>47</sup>, een wet inzake de ombudsman en tot wijziging van sommige andere wetten<sup>48</sup>, een wet inzake de Nationale Mediaraad<sup>49</sup> en een terrorismebestrijdingswet<sup>50</sup>.

- (113) Het ontbreken van een onafhankelijke en legitieme constitutionele toetsing in Polen had reeds een nadelig effect op de rechtsstaat in het land, maar dit effect is nu nog aanzienlijk verscherpt omdat de grondwettigheid van de nieuwe wetten inzake het Poolse gerechtelijke apparaat – als vermeld in punt 5(2) en geanalyseerd in deel 4 – niet meer door een onafhankelijk constitutioneel hof kan worden geverifieerd en gewaarborgd.

#### **4. DE BEDREIGINGEN VOOR DE ONAFHANKELIJKHEID VAN DE GEWONE RECHTERLIJKE MACHT**

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

##### **4.1. De wet inzake het Hooggerechtshof**

###### *4.1.1. Ontslag en gedwongen pensionering van in dienst zijnde rechters van het Hooggerechtshof*

- (115) Bij de wet inzake het Hooggerechtshof werd de algemene pensioenleeftijd van rechters van het Hooggerechtshof verlaagd van 70 naar 65 jaar<sup>51</sup>. Deze maatregel is van toepassing op alle rechters die momenteel in functie zijn. Rechters die de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt of binnen drie maanden na de inwerkingtreding van de wet zullen bereiken, worden op pensioen gesteld<sup>52</sup>.
- (116) Doordat de wet de pensioenleeftijd verlaagt en deze toepast op in dienst zijnde rechters van het Hooggerechtshof, wordt hun mandaat beëindigd en kan een groot aantal van de huidige rechters van het Hooggerechtshof op pensioen worden gesteld: 31 van 83 (37 %) rechters volgens het Hooggerechtshof. Die verlaagde pensioenleeftijd toepassen op de huidige rechters van het Hooggerechtshof heeft specifiek voor dat Hof sterke negatieve gevolgen, aangezien het is samengesteld uit rechters die per definitie aan het eind van hun loopbaan zijn. De gedwongen

---

<sup>47</sup> Wet van 28 januari 2016 inzake het openbaar ministerie, gepubliceerd in het staatsblad op 15 februari 2016, item 177; wet van 28 januari 2016 – uitvoeringsbepalingen bij de wet – wet inzake het openbaar ministerie, gepubliceerd in het staatsblad op 15 februari 2016, item 178.

<sup>48</sup> Wet van 18 maart 2016 tot wijziging van de wet inzake de ombudsman en sommige andere wetten, gepubliceerd in het staatsblad op 17 mei 2016, item 677.

<sup>49</sup> Wet van 22 juni 2016 inzake de Nationale Mediaraad, gepubliceerd in het staatsblad op 29 juni 2016, item 929.

<sup>50</sup> Wet van 10 juni 2016 inzake terrorismebestrijdingsmaatregelen, gepubliceerd in het staatsblad op 24 juni 2016, item 904.

<sup>51</sup> Artikel 37, lid 1, van de wet inzake het Hooggerechtshof. Deze bepaling is ook van toepassing op de rechters van het Administratief Hooggerechtshof aangezien artikel 49 van de wet van 25 juli 2002 betreffende de organisatie van de administratieve rechtbanken bepaalt dat aangelegenheden die verband houden met het Administratief Hooggerechtshof en niet door die wet worden geregeld (zoals de pensioenregeling), mutatis mutandis door de wet inzake het Hooggerechtshof worden geregeld.

<sup>52</sup> Artikel 111, lid 1, van de wet inzake het Hooggerechtshof. Bovendien bepaalt artikel 111, lid 3, van de wet inzake het Hooggerechtshof dat alle rechters van de militaire kamer (ongeacht hun leeftijd) zullen worden ontslagen en op pensioen gesteld zonder mogelijkheid om de president van de Republiek om verlenging van hun lopend mandaat te verzoeken.

pensionering van een groot aantal van de huidige rechters van het Hooggerechtshof maakt een verregaande en onmiddellijke herziening van de samenstelling van het Hooggerechtshof mogelijk. Deze mogelijkheid is bijzonder zorgwekkend in verband met de scheiding der machten, met name in combinatie met de gelijktijdige hervormingen van de Nationale Raad voor Justitie. Het is namelijk zo dat als gevolg van de verlaging van de pensioenleeftijd alle nieuwe rechters door de president van de Republiek zullen worden benoemd, op aanbeveling van de Nationale Raad voor Justitie in zijn nieuwe samenstelling, die grotendeels zal worden gedomineerd door de politiek benoemde personen. Een gedwongen pensionering van in dienst zijnde rechters van het Hooggerechtshof doet ook vragen rijzen in verband met het beginsel dat rechters niet uit hun functie kunnen worden ontheven, dat een wezenlijk element is van de onafhankelijkheid van rechters, zoals neergelegd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens<sup>53</sup>, en in Europese normen<sup>54</sup>. In haar advies over de ontwerpwet inzake het Hooggerechtshof benadrukt de Commissie van Venetië dat de vervroegde pensionering van de huidige rechters zowel hun vaste benoemingstermijn als de onafhankelijkheid van het Hof in het algemeen ondermijnt<sup>55</sup>.

- (117) Rechters dienen tegen ontslag te worden beschermd door middel van doeltreffende waarborgen tegen onterechte bemoeienis of druk van de kant van andere machten in de staat<sup>56</sup>. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht vereist dat er is voorzien in voldoende waarborgen ter bescherming van de persoon van degenen die tot taak hebben recht te spreken<sup>57</sup>. Een consequentie van de onafhankelijkheid van de rechter is dat hij tijdens zijn ambtstermijn niet uit zijn functie kan worden ontheven, wat dan ook een van de garanties is waarin artikel 6, lid 1, van het EVRM voorziet<sup>58</sup>. Rechters mogen derhalve alleen individueel worden ontslagen indien dat gerechtvaardigd is gebleken op grond van een tuchtprocedure die betrekking heeft op hun individuele activiteiten en voorziet in alle waarborgen voor de verdediging zoals die in een democratische samenleving van kracht zijn. Rechters kunnen niet worden ontslagen op collectieve basis of om algemene redenen die geen verband houden met hun individuele gedrag. De genoemde garanties en waarborgen ontbreken in het onderhavige geval en de betrokken bepalingen zijn daarom een flagrante schending van de onafhankelijkheid van de rechters van het Hooggerechtshof en van de scheiding der machten<sup>59</sup>, en derhalve van de rechtsstaat.

---

<sup>53</sup> EHRM, zaak *Campbell en Fell v Verenigd Koninkrijk*, arrest van 28 juni 1984, punt 80; zaak *Henryk Urban en Ryszard Urban v Polen*, arrest van 30 november 2011, punt 45; zaak *Fruni/Slowakije*, arrest van 21 juni 2011, punt 145; en zaak *Brudnicka en anderen v Polen*, arrest van 3 maart 2005, punt 41.

<sup>54</sup> Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over rechters: onafhankelijkheid, efficiëntie en verantwoordelijkheden (hierna "aanbeveling van de Raad van Europa van 2010" genoemd), punten 49 en 50.

<sup>55</sup> CDL(2017)035, punt 48.

<sup>56</sup> Zaak C-53/03, *Syfait e.a.*, arrest van 31 mei 2005, punt 31; zaak C-103/97, *Köllensperger en Atzwanger*, arrest van 4 februari 1999, punt 20.

<sup>57</sup> Zaak C-222/13, *TDC*, arrest van 9 oktober 2014, punten 29-32; zaak C-506/04, *Wilson*, arrest van 19 september 2006, punt 53; zaak C-103/97, *Köllensperger en Atzwanger*, arrest van 4 februari 1999, punten 20 tot en met 23; zaak C-54/96, *Dorsch Consult*, arrest van 12 september 1997, punt 36; zaak C-17/00, *De Coster*, arrest van 29 november 2001, punten 18 tot en met 21; zaak C-403/16, *Hassani*, arrest van 13 december 2017, punt 40; EHRM, zaak 20261/12, *Baka v Hongarije*, arrest van 23 juni 2016, punt 121.

<sup>58</sup> EHRM, zaak A80(1984), *Campbell en Fell v Verenigd Koninkrijk*, arrest van 28 juni 1984, punt 80.

<sup>59</sup> De nieuwe regels zijn in strijd met het beginsel dat rechters niet uit hun functie kunnen worden ontheven, een wezenlijk onderdeel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, dat is vastgelegd in de aanbeveling van de Raad van Europa van 2010 (punt 49). Voor de rechters van het Hooggerechtshof dient derhalve een gegarandeerde ambtstermijn te gelden, en hun mandaat mag niet voortijdig worden ingetrokken. Bovendien moeten besluiten over de keuze van rechters en hun loopbaan worden gebaseerd op objectieve criteria die vooraf bij wet of door de bevoegde autoriteiten zijn vastgesteld, en wanneer de regering of het parlement besluiten neemt over de keuze van rechters en hun loopbaan, moet

- (118) Voorts zal het mandaat van zes jaar van de huidige eerste voorzitter, dat in de grondwet is vastgelegd, voortijdig worden beëindigd (volgens de grondwet zou dat in 2020 moeten aflopen). Als het mandaat van de eerste voorzitter wordt beëindigd, vindt de benoeming van een "waarnemend eerste voorzitter" door de president van de Republiek plaats zonder dat de normale procedure wordt gevolgd<sup>60</sup>: volgens de grondwet moet de eerste voorzitter door de president van de Republiek worden benoemd uit door de Algemene Assemblee van het Hooggerechtshof voorgedragen kandidaten<sup>61</sup>. Die voortijdige beëindiging van een in de grondwet vastgesteld mandaat houdt een ernstige schending in van het beginsel dat rechters niet uit hun functie kunnen worden ontheven en van de vaste benoemingstermijn. De benoeming van een waarnemend eerste voorzitter volgens een ad-hocprocedure zonder betrokkenheid van de rechterlijke macht leidt tot ernstige bezorgdheid wat betreft het beginsel van de scheiding der machten.
- (119) Volgens de toelichting bij de wet is het onontbeerlijk de samenstelling van het Hooggerechtshof te herzien vanwege de manier waarop het Hooggerechtshof na 1989 de "decommuniseringszaken" heeft behandeld en omdat er nog altijd rechters in het Hof zetelen die hetzij hebben gewerkt voor, hetzij recht hebben gesproken onder het vorige regime<sup>62</sup>. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft duidelijk onderstreept dat een zuiveringsproces geïndividualiseerd moet zijn (er moet bijvoorbeeld een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende niveaus van betrokkenheid bij het voormalige regime) en is van mening dat zuiveringsmaatregelen die lange tijd na het einde van het communistische regime plaatsvinden, mogelijk minder gerechtvaardigd zijn in het licht van de kleiner wordende risico's voor pas opgerichte democratieën<sup>63</sup>. De staat heeft andere evenredige maatregelen ter beschikking om op te treden tegen individuele rechters met een communistische achtergrond (onder meer in individuele gevallen toe te passen transparante procedures voor onpartijdige organen op basis van vooraf vastgestelde wettelijke criteria)<sup>64</sup>.
- (120) In haar advies over de ontwerpwet inzake het Hooggerechtshof is de Commissie van Venetië van oordeel dat moeilijk valt in te zien waarom een persoon die geschikt was bevonden om nog meerdere jaren officiële taken uit te voeren, plotseling ongeschikt zou worden geacht. De toelichting bij de wet kan aldus worden opgevat dat, als gevolg van de hervorming, de meeste ervaren rechters, van wie velen onder het vorige regime actief waren, met pensioen zouden gaan. Als deze interpretatie juist is, is die aanpak onaanvaardbaar: indien de autoriteiten twijfelen aan de loyaliteit van individuele rechters, moeten zij de bestaande tucht- of zuiveringsproces toepassen, en niet de pensioenleeftijd wijzigen.

---

een onafhankelijke bevoegde autoriteit die voor een aanzienlijk deel uit rechters is samengesteld, aanbevelingen kunnen doen of adviezen kunnen uitbrengen die door het tot aanstelling bevoegde gezag in de praktijk worden nagevolgd (punten 44 tot en met 48).

<sup>60</sup> Volgens artikel 111, lid 4, van de wet inzake het Hooggerechtshof belast de president van de Republiek een rechter van het Hooggerechtshof van zijn keuze met het voorzitterschap van dat Hof. Die "waarnemend eerste voorzitter" oefent zijn functies uit totdat de Algemene Assemblee van de rechters 5 kandidaten voordraagt voor de functie van eerste voorzitter van het Hooggerechtshof (artikel 12). De Algemene Assemblee van de rechters van het Hooggerechtshof kan die kandidaten pas voordragen wanneer ten minste 110 rechters van het Hooggerechtshof zijn benoemd.

<sup>61</sup> Artikel 183, lid 3, van de Poolse grondwet bepaalt dat "de eerste voorzitter van het Hooggerechtshof door de president van de Republiek voor een ambtstermijn van 6 jaar wordt benoemd uit door de Algemene Assemblee van de rechters van het Hooggerechtshof voorgedragen kandidaten."

<sup>62</sup> Blz. 2 van de toelichting.

<sup>63</sup> EHRM, zaak *Sõro v. Estonia*, arrest van 3 september 2015, punten 60, 61 en 62.

<sup>64</sup> Aanbeveling van de Raad van Europa van 2010, punten 44 tot en met 47, en 50.

- (121) De Commissie van Venetië concludeert dat de voortijdige verwijdering van een groot aantal rechters van het Hooggerechtshof (met inbegrip van de eerste voorzitter) door voor hen met onmiddellijke ingang een lagere pensioenleeftijd te laten gelden, hun individuele rechten schendt en afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in haar geheel; zij moeten de mogelijkheid krijgen om hun mandaat uit te oefenen totdat zij de nu geldende pensioenleeftijd hebben bereikt<sup>65</sup>. De Commissie van Venetië onderstreept met name dat de vervroegde pensionering van de huidige rechters zowel hun vaste benoemingstermijn als de onafhankelijkheid van het Hof in het algemeen ondermijnt<sup>66</sup>.
- (122) Tot slot roepen deze bepalingen vragen over de grondwettigheid ervan op. Zoals opgemerkt door het Hooggerechtshof en de ombudsman zijn het ontslag en de gedwongen pensionering van thans in dienst zijnde rechters van het Hooggerechtshof in strijd met het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en rechtstreeks van invloed op het recht op een onafhankelijke rechter. De ombudsman merkt op dat het instellen van een waarnemend eerste voorzitter van het Hooggerechtshof een schending vormt van de rechtsstaat door het beginsel van de niet-toe-eigening van bevoegdheden van de staatsmachten, het beginsel van de scheiding der machten en het machtsevenwicht, en het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te schenden.

#### 4.1.2. De bevoegdheid het mandaat van de rechters van het Hooggerechtshof te verlengen

- (123) Volgens de wet kunnen rechters van het Hooggerechtshof die door de lagere pensioenleeftijd worden getroffen en hun actief mandaat willen verlengen, daartoe een verzoek richten tot de president van de Republiek<sup>67</sup>.
- (124) Wat betreft de bevoegdheid van de president van de Republiek om te besluiten tot verlenging van het lopende mandaat van rechters van het Hooggerechtshof, voorziet de wet noch in criteria, noch in een termijn voor het nemen van een besluit, noch in rechterlijke toetsing. Een rechter die om verlenging verzoekt, is "overgeleverd" aan het oordeel van de president van de Republiek. Bovendien zal de president van de Republiek in staat zijn om *tweemaal* (telkens voor 3 jaar) over de verlenging te besluiten. Deze elementen tasten de vaste benoemingstermijn aan en bieden de president van de Republiek de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op in dienst zijnde rechters van het Hooggerechtshof. De regeling is in strijd met de aanbeveling van de Raad van Europa van 2010, die vereist dat besluiten inzake de selectie en de loopbaan van rechters moeten gebaseerd zijn op objectieve, vooraf vastgestelde wettelijke criteria en dat er een onafhankelijke bevoegde autoriteit moet zijn, die voor een aanzienlijk deel uit rechters is samengesteld en aanbevelingen moet kunnen doen of adviezen moet kunnen uitbrengen die door het tot aanstelling bevoegde

---

<sup>65</sup> Advies CDL(2017)035, punt 130.

<sup>66</sup> Advies CDL(2017)035, punt 48.

<sup>67</sup> Het verzoek moet worden ingediend via de eerste voorzitter van het Hooggerechtshof, die een advies uitbrengt over een verzoek van een rechter. Voor de verlenging van het mandaat van eerste voorzitter moet de eerste voorzitter de president van de Republiek het advies van het college van het Hooggerechtshof overleggen. In de besluitvormingsprocedure kan de president van de Republiek de Nationale Raad voor Justitie om een niet-bindend advies verzoeken (zie artikel 37, leden 2, 3 en 4, in samenhang met artikel 111, lid 1 van de wet inzake het Hooggerechtshof). Er zij op gewezen dat naar het oordeel van het Hooggerechtshof een dergelijk besluit van de president van de Republiek volgens de grondwet ook door de eerste minister moet worden ondertekend, overeenkomstig artikel 144, leden 1 en 2, van de Poolse grondwet.

gezag in de praktijk worden nagevolgd<sup>68</sup>. De aanbeveling vereist ook dat de betrokken rechters het recht hebben beroep aan te tekenen tegen een besluit dat op hun loopbaan betrekking heeft<sup>69</sup>.

- (125) De nieuwe pensioenregeling heeft negatieve gevolgen voor de onafhankelijkheid van de rechters<sup>70</sup>. Met de nieuwe regels wordt een extra instrument gecreëerd waarmee de president van de Republiek invloed kan uitoefenen op individuele rechters. Met name het ontbreken van criteria voor de verlenging van een mandaat biedt buitensporige discretionaire bevoegdheid, die het beginsel dat rechters niet uit hun functie kunnen worden ontheven, ondermijnt. De wet verlaagt de pensioenleeftijd van rechters, maar maakt het mogelijk dat de president van de Republiek hun mandaat verlengt met ten hoogste 6 jaar. Er geldt bovendien geen termijn waarbinnen de president van de Republiek een besluit moet nemen over de verlenging van het mandaat, waardoor hij gedurende de resterende tijd van hun mandaat invloed kan blijven uitoefenen op de betrokken rechters. Ook voor de pensioenleeftijd is bereikt, zou het vooruitzicht de president om verlenging te moeten vragen, de betrokken rechters al onder druk kunnen zetten.
- (126) In haar advies over de ontwerpwet inzake het Hooggerechtshof benadrukt de Commissie van Venetië dat deze bevoegdheid van de president van de Republiek hem buitensporige invloed geeft op de rechters van het Hooggerechtshof die de pensioenleeftijd *naderen*. Om deze reden concludeert de Commissie van Venetië dat de president van de Republiek als gekozen politicus geen discretionaire bevoegdheid dient te hebben tot verlenging van het mandaat van een rechter bij het Hooggerechtshof tot na de pensioengerechtigde leeftijd<sup>71</sup>.
- (127) De nieuwe regels geven ook aanleiding tot grondwettelijke bezwaren. Volgens de adviezen van het Hooggerechtshof en de ombudsman houdt het nieuwe mechanisme inzake verlenging van rechterlijke mandaten een schending in van het beginsel betreffende legaliteit en scheiding der machten.

#### 4.1.3. Het buitengewoon beroep

- (128) De wet voorziet in een nieuwe vorm van rechterlijke toetsing van definitieve en bindende rechterlijke beslissingen: het buitengewoon beroep<sup>72</sup>. Binnen drie jaar<sup>73</sup> na de inwerkingtreding van de wet zal het Hooggerechtshof elke definitieve beslissing van een Poolse rechtbank van de laatste 20 jaar geheel of gedeeltelijk<sup>74</sup> kunnen

---

<sup>68</sup> Punten 46 en 47. Deze regeling zou ook vragen oproepen in het kader van het actieplan van de Raad van Europa inzake de versterking van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht (CM(2016)36 final, onder C, ii), hierna "actieplan van de Raad van Europa van 2016" genoemd) en van benchmarks van de CCJE (Advies nr. 1 betreffende normen op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het beginsel dat rechters niet uit hun functie kunnen worden ontheven, punt 25).

<sup>69</sup> Aanbeveling van de Raad van Europa van 2010, punt 48.

<sup>70</sup> Aanbeveling van de Raad van Europa van 2010, punt 49.

<sup>71</sup> Advies CDL(2017)035, punten 51 en 130.

<sup>72</sup> Artikel 89, lid 1, van de wet inzake het Hooggerechtshof.

<sup>73</sup> Artikel 115 van de wet inzake het Hooggerechtshof. Na afloop van deze periode van drie jaar zou het beroep moeten worden ingesteld binnen vijf jaar vanaf het tijdstip waarop de betrokken beslissing definitief is geworden, en binnen een jaar indien een cassatieberoep is ingesteld, tenzij het buitengewoon beroep is ingesteld ten nadele van de verweerder, in welk geval het beroep moet worden ingesteld uiterlijk een jaar nadat de beslissing definitief is geworden (of, indien cassatieberoep is ingesteld, uiterlijk 6 maanden na het onderzoek van het cassatieberoep); artikel 89, lid 4, van de wet inzake het Hooggerechtshof.

<sup>74</sup> Artikel 91, lid 1, van de wet inzake het Hooggerechtshof.

terugdraaien<sup>75</sup>, met inbegrip van arresten van het Hooggerechtshof, behoudens enkele uitzonderingen<sup>76</sup>. De bevoegdheid om dit buitengewoon beroep in te stellen, berust onder meer bij de openbare aanklager en de ombudsman<sup>77</sup>. De gronden voor dit beroep zijn ruim: het buitengewoon beroep kan worden ingesteld indien dit noodzakelijk is om de rechtsstaat en de sociale rechtvaardigheid te waarborgen en de uitspraak niet kan worden ingetrokken of gewijzigd door middel van andere buitengewone rechtsmiddelen, en indien (1) de uitspraak in strijd is met de in de grondwet verankerde beginselen of rechten en vrijheden van personen en burgers; (2) de uitspraak een flagrante schending van het recht uitmaakt op grond van onjuiste uitlegging of toepassing ervan; of (3) er sprake is van een duidelijke tegenstrijdigheid tussen de vaststellingen van de rechter en het verzamelde bewijsmateriaal<sup>78</sup>.

- (129) Deze nieuwe buitengewone beroepsprocedure doet vragen rijzen in verband met het beginsel van rechtszekerheid, dat een wezenlijk onderdeel is van de rechtsstaat<sup>79</sup>. Zoals opgemerkt door het Hof van Justitie, moet worden herinnerd aan het belang, zowel in de rechtsorde van de Unie als in de nationale rechtsordes, van het beginsel van kracht van gewijsde: "Om zowel de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen, als een goede rechtspleging te garanderen, is het van belang dat rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden nadat de beschikbare beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of na afloop van de voor deze beroepen voorziene termijnen, niet meer opnieuw in geding kunnen worden gebracht<sup>80</sup>." Zoals het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft opgemerkt, mag het buitengewoon beroep geen "verkapt beroep" zijn, en mag de loutere mogelijkheid dat er twee standpunten over een onderwerp zijn, geen reden voor heropening van de zaak zijn<sup>81</sup>.
- (130) In haar advies over de ontwerpwet inzake het Hooggerechtshof heeft de Commissie van Venetië benadrukt dat de buitengewone beroepsprocedure een gevaar vormt voor de stabiliteit van de Poolse rechtsorde. In het advies wordt opgemerkt dat het mogelijk zal worden om elke zaak waarover in het land in de afgelopen 20 jaar een uitspraak is gedaan, in feite op elke grond te heropenen en dat het systeem kan leiden tot een situatie waarin geen enkele uitspraak ooit nog definitief zal zijn<sup>82</sup>.

---

<sup>75</sup> Indien vijf jaar zijn verstreken sinds de betwiste uitspraak definitief werd en deze onomkeerbare juridische gevolgen heeft gehad of indien de in de grondwet verankerde beginselen of rechten en vrijheden van burgers of andere personen dit rechtvaardigen, kan het Hooggerechtshof zich beperken tot de bevestiging dat de betrokken uitspraak in strijd met de wet is en de omstandigheden vermelden die het tot de uitvaardiging van een dergelijke beslissing hebben gebracht (zie de artikelen 89, lid 4, en 115, lid 2, van de wet inzake het Hooggerechtshof).

<sup>76</sup> In strafzaken kan geen buitengewoon beroep ten nadele van de beklagde worden ingesteld meer dan één jaar nadat de uitspraak definitief is geworden (of, indien cassatieberoep is ingesteld, meer dan 6 maanden na het onderzoek van het cassatieberoep); ook kan er geen beroep worden ingesteld tegen beslissingen waarbij een huwelijk nietig wordt verklaard of wordt ontbonden of een echtscheiding wordt uitgesproken (alleen voor zover een van beide of beide partijen hertrouwd is nadat de uitspraak definitief is geworden) of tegen adoptiebesluiten. In zaken betreffende lichte overtredingen of kleine fiscale delicten is geen buitengewoon beroep mogelijk; zie artikel 90, leden 3 en 4, van de wet inzake het Hooggerechtshof.

<sup>77</sup> Artikel 89, lid 2, van de wet inzake het Hooggerechtshof.

<sup>78</sup> Artikel 89, lid 1, punten 1, 2 en 3, van de wet inzake het Hooggerechtshof.

<sup>79</sup> EHRM, zaak *Brumărescu v. Roemenië*, arrest van 28 oktober 1999, punt 61; zaak *Ryabykh v. Rusland*, arrest van 3 maart 2003, punten 54 en 57, zaak *Miragall Escolano en anderen v. Spanje*, arrest van 25 januari 2000, punt 33; zie ook zaak *Fruni/Slowakije*, arrest van 20 december 2007, punt 52.

<sup>80</sup> Zaak C-224/01, *Wilson*, arrest van 30 september 2003, punt 38.

<sup>81</sup> *Moreira Ferreira v. Portugal (no. 2)*, arrest van 11 juli 2017 (final), punt 62.

<sup>82</sup> Advies CDL(2017)035, punten 58, 63 en 130.

- (131) Het nieuwe buitengewoon beroep geeft ook aanleiding tot grondwettelijke bezwaren. Volgens het Hooggerechtshof en de ombudsman raakt de wet aan het beginsel van de stabiliteit van de jurisprudentie en de kracht van gewijsde van rechterlijke beslissingen<sup>83</sup>, het beginsel van de bescherming van het vertrouwen in de staat en het recht, en het recht op behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn<sup>84</sup>.

#### 4.1.4. Overige bepalingen

- (132) Zoals benadrukt in de adviezen van de Commissie van Venetië en van andere instanties<sup>85</sup>, doet een aantal andere bepalingen in de wet inzake het Hooggerechtshof vragen rijzen met betrekking tot de beginselen van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de scheiding der machten.
- (133) De nieuwe wet bevat een nieuwe tuchtregeling voor rechters van het Hooggerechtshof. Er wordt voorzien in twee soorten met tuchtprocedures belaste functionarissen: *de met de tuchtprocedure belaste functionaris van het Hooggerechtshof*, die voor een ambtstermijn van vier jaar wordt benoemd door het college van het Hooggerechtshof<sup>86</sup>, en de *buitengewone met de tuchtprocedure belaste functionaris*, die per geval door de president van de Republiek wordt benoemd uit de rechters van het Hooggerechtshof, de gewone rechters, de rechters van militaire rechtbanken en de openbare aanklagers<sup>87</sup>. Op grond van het Poolse recht kunnen alleen met de tuchtprocedure belaste functionarissen besluiten een tuchtprocedure tegen een rechter in te leiden. De benoeming van een buitengewone functionaris door de president van de Republiek vindt plaats zonder dat de rechterlijke macht daarbij is betrokken en komt overeen met een verzoek een preliminair onderzoek te starten. De benoeming van een buitengewone met de tuchtprocedure belaste functionaris in het kader van een lopende tuchtprocedure sluit de met de tuchtprocedure belaste functionaris van het Hooggerechtshof van die procedure uit<sup>88</sup>. Het feit dat de president van de Republiek (en in sommige gevallen ook de minister van Justitie<sup>89</sup>) de mogelijkheid heeft invloed uit te oefenen op de tuchtprocedures jegens rechters van het Hooggerechtshof door het benoemen van een met de tuchtprocedure belaste functionaris die de zaak zal onderzoeken, waardoor de met de tuchtprocedure belaste functionaris van het Hooggerechtshof van de lopende procedure wordt uitgesloten, geeft aanleiding tot bezorgdheid met betrekking tot het beginsel van de scheiding der machten en kan de rechterlijke onafhankelijkheid

---

<sup>83</sup> Beide beginselen worden door het Constitutioneel Hof geacht deel uit te maken van de rechtsstaat; zie de arresten van het Constitutioneel Hof in zaak SK 7/06 van 24 oktober 2007 en in zaak SK 77/06 van 1 april 2008.

<sup>84</sup> Arrest in de zaak SK 19/05 van 28 november 2006; en arrest in de zaak SK 16/05 van 14 november 2007.

<sup>85</sup> Met name de adviezen van het Hooggerechtshof van 6 en 23 oktober, en van 30 november 2017, het advies van de ombudsman van 11 november 2017, en het OVSE-ODIHR-advies van 13 november 2017.

<sup>86</sup> Artikel 74 van de wet inzake het Hooggerechtshof.

<sup>87</sup> Artikel 76, lid 8, van de wet inzake het Hooggerechtshof; de president van de Republiek kan de buitengewone met de tuchtprocedure belaste functionaris benoemen uit door het openbaar ministerie voorgestelde openbare aanklagers, wanneer een tuchtzaak betrekking heeft op tuchtrechtelijk strafbaar gedrag dat voldoet aan de criteria van een opzettelijk misdrijf dat bij openbare aanklacht wordt vervolgd of van opzettelijke fiscale misdrijven.

<sup>88</sup> Artikel 76, lid 8, van de wet inzake het Hooggerechtshof.

<sup>89</sup> Op grond van artikel 76, lid 9, van de wet inzake het Hooggerechtshof kan de minister van Justitie de president van de Republiek kennisgeven van de noodzaak om een buitengewone met de tuchtprocedure belaste functionaris te benoemen in een zaak van tuchtrechtelijk strafbaar gedrag dat voldoet aan de criteria van een opzettelijk misdrijf dat bij openbare aanklacht wordt vervolgd of van een opzettelijk fiscaal misdrijf. Het blijkt dat de minister van Justitie en de president van de Republiek autonoom besluiten of een zaak aan deze criteria voldoet, aangezien tegen hun besluiten over de benoeming van de buitengewone functionaris geen beroep kan worden ingesteld.



nadelig beïnvloeden. Een dergelijke bezorgdheid is ook naar voren gebracht in het OVSE-ODHIR-advies en in het advies van het Hooggerechtshof<sup>90</sup>.

- (134) De wet schrapt ook een reeks procedurele waarborgen in tuchtprocedures tegen gewone rechters<sup>91</sup> en rechters van het Hooggerechtshof<sup>92</sup>: bewijsmateriaal dat in strijd met het recht is verkregen, zou tegen een rechter kunnen worden gebruikt<sup>93</sup>; onder bepaalde voorwaarden zou door de betrokken rechter overgelegd bewijsmateriaal buiten beschouwing kunnen worden gelaten<sup>94</sup>; de verjaringstermijn voor tuchtzaken zou worden geschorst voor de duur van de tuchtprocedure, hetgeen betekent dat een rechter voor onbepaalde duur aan een procedure kan worden onderworpen<sup>95</sup>; tot slot zou de tuchtprocedure zelfs kunnen worden voortgezet bij afwezigheid van de betrokken rechter (ook in het geval van gerechtvaardigde afwezigheid)<sup>96</sup>. De nieuwe tuchtregeling doet eveneens vragen rijzen naar de verenigbaarheid ervan met de vereisten voor een deugdelijke procesvoering van artikel 6, lid 1, EVRM, die van toepassing zijn op tuchtprocedures tegen rechters<sup>97</sup>.
- (135) De wet wijzigt de interne structuur van het Hooggerechtshof, door het aan te vullen met twee nieuwe kamers. Een nieuwe kamer van buitengewone controle en openbare aangelegenheden zal zaken behandelen in het kader van de nieuwe buitengewone beroepsprocedure<sup>98</sup>. Het blijkt dat deze nieuwe kamer hoofdzakelijk zal zijn samengesteld uit nieuwe rechters<sup>99</sup> en de geldigheid van algemene en lokale verkiezingen zal verifiëren en electorale geschillen zal behandelen, met inbegrip van geschillen betreffende de verkiezingen voor het Europees Parlement<sup>100</sup>. Daarnaast zal een nieuwe autonome tuchtkamer<sup>101</sup>, die uitsluitend uit nieuwe rechters bestaat<sup>102</sup>,

---

<sup>90</sup> OVSE-ODHIR-advies van 13 november 2017, punten 119, 120 en 121; advies van het Hooggerechtshof van 6 oktober, blz. 34.

<sup>91</sup> Volgens artikel 108, leden 17, 18 en 19, van de wet inzake het Hooggerechtshof heeft de minister van Justitie de bevoegdheid tot vaststelling van het aantal en de benoeming van met de tuchtprocedure belaste functionarissen voor gewone rechters zonder de rechterlijke macht te hoeven raadplegen. Bovendien zou de minister van Justitie in staat zijn om persoonlijk toe te zien op tuchtzaken tegen gewone rechters via met de tuchtprocedure belaste functionarissen en een buitengewone met de tuchtprocedure belaste functionaris van de minister van Justitie, die hij zelf benoemt (en onder bepaalde omstandigheden ook openbare aanklagers). Door de minister van Justitie benoemde met de tuchtprocedure belaste functionarissen zouden gesloten onderzoeken op verzoek van de ministerie van Justitie kunnen heropenen.

<sup>92</sup> Volgens de wet zijn in de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken neergelegde bepalingen, waaronder die betreffende de procedurele aspecten van tuchtprocedures, mutatis mutandis van toepassing op de rechters van het Hooggerechtshof. Zie artikel 72, lid 1, en artikel 108 in samenhang met artikel 10, lid 1, van de wet inzake het Hooggerechtshof. Bij artikel 108 van de wet inzake het Hooggerechtshof wordt de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken gewijzigd.

<sup>93</sup> Artikel 108, lid 23, van de wet inzake het Hooggerechtshof, wat betreft artikel 115c, dat aan de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken is toegevoegd.

<sup>94</sup> Indien het bewijsmateriaal werd overgelegd na het verstrijken van de gestelde termijn, zie artikel 108, lid 22, van de wet inzake het Hooggerechtshof.

<sup>95</sup> Artikel 108, lid 13, punt *b*, van de wet inzake het Hooggerechtshof.

<sup>96</sup> Artikel 108, lid 23, van de wet inzake het Hooggerechtshof.

<sup>97</sup> EHRM, zaak *Vilho Eskelinen en anderen v. Finland*, arrest van 19 april 2007, punt 62; zaak *Olujić v. Kroatië*, arrest van 5 februari 2009, punten 34 tot en met 43; zaak *Harabin v. Slowakije*, arrest van 20 november 2012, punten 118 tot en met 124; en zaak *Baka v. Hongarije*, arrest van 23 juni 2016, punten 100 tot en met 119.

<sup>98</sup> Artikelen 26 en 94 van de wet inzake het Hooggerechtshof.

<sup>99</sup> Artikel 134 van de wet inzake het Hooggerechtshof; de voormalige kamer van arbeid, sociale zekerheid en openbare aangelegenheden is opgesplitst in twee kamers: de kamer van arbeid en sociale zekerheid, en de nieuwe kamer van buitengewone controle en openbare aangelegenheden; deze nieuwe kamer zal worden samengesteld uit nieuwe rechters aangezien alle huidige rechters aan de kamer van arbeid en sociale zekerheid worden toegewezen; de huidige rechters van het Hooggerechtshof kunnen verzoeken om aan deze nieuwe kamer te worden toegewezen.

<sup>100</sup> Artikel 26 bevat een volledige lijst van taken van deze kamer.

<sup>101</sup> De voorzitter van de tuchtkamer is autonoom ten opzichte van de eerste voorzitter van het Hooggerechtshof en de begroting van die kamer kan aanzienlijk worden verhoogd in vergelijking met de totale begroting van het Hooggerechtshof (zie artikel 7, leden 2 en 4, en artikel 20 van de wet inzake het Hooggerechtshof).

worden belast met de toetsing van tuchtzaken in eerste en tweede aanleg tegen rechters van het Hooggerechtshof<sup>103</sup>. Deze twee nieuwe grotendeels autonome kamers, die uit nieuwe rechters bestaan, doen vragen rijzen met betrekking tot de scheiding der machten. Zoals opgemerkt door de Commissie van Venetië, maken beide kamers weliswaar deel uit van het Hooggerechtshof, maar zullen zij in de praktijk boven alle andere kamers staan, waardoor het risico ontstaat dat het gehele justitiële stelsel zal worden gedomineerd door deze kamers, die zijn samengesteld uit nieuwe rechters met een beslissende invloed van de regeringspartijen<sup>104</sup>. De Commissie van Venetië benadrukt ook dat de wet de rechterlijke toetsing van electorale geschillen bijzonder kwetsbaar zal maken voor politieke inmenging, waardoor een ernstig risico ontstaat voor de werking van de Poolse democratie<sup>105</sup>.

- (136) De wet voert lekenrechters in, die door de senaat van de Republiek worden benoemd<sup>106</sup> voor procedures voor het Hooggerechtshof betreffende buitengewone beroepen en voor door het Hooggerechtshof behandelde tuchtzaken. Zoals opgemerkt door de Commissie van Venetië, brengt de invoering van lekenrechters voor de twee nieuwe kamers van het Hooggerechtshof de efficiëntie en kwaliteit van de rechtsbedeling in gevaar<sup>107</sup>.

#### 4.2. De wet inzake de Nationale Raad voor Justitie

- (137) Overeenkomstig de Poolse grondwet wordt de rechterlijke onafhankelijkheid gewaarborgd door de Nationale Raad voor Justitie<sup>108</sup>. De rol van de Nationale Raad voor Justitie heeft een directe impact op de onafhankelijkheid van de rechters, met name met betrekking tot promotie, overplaatsing, disciplinaire procedures, ontslag en vervroegde pensionering. Ter illustratie: om een rechter te bevorderen (bijv. van een districtsrechtbank naar een regionale rechtbank), moet de president van de Republiek de rechter opnieuw benoemen en moet de beoordelings- en benoemingsprocedure, met inspraak van de Nationale Raad voor Justitie, nogmaals worden doorlopen. Ook assistent-rechters die reeds taken van een rechter uitvoeren, moeten door de Nationale Raad voor Justitie worden beoordeeld voordat zij door de president van de Republiek als rechter worden benoemd.
- (138) In lidstaten waar een Raad voor Justitie is ingesteld, is de onafhankelijkheid van die raad daarom bijzonder belangrijk om ongepaste invloed van de regering of het parlement op de onafhankelijkheid van rechters te voorkomen<sup>109</sup>.

---

<sup>102</sup> Volgens artikel 131 van de wet inzake het Hooggerechtshof kunnen, zolang niet alle rechters in de tuchtkamer van het Hooggerechtshof zijn benoemd, andere rechters van het Hooggerechtshof niet worden overgeplaatst naar een functie in die kamer.

<sup>103</sup> Artikel 27 van de wet inzake het Hooggerechtshof bevat een volledige lijst van taken van de tuchtkamer.

<sup>104</sup> Advies CDL(2017)035, punt 92.

<sup>105</sup> Advies CDL(2017)035, punt 43.

<sup>106</sup> Artikel 61, lid 2, van de wet inzake het Hooggerechtshof.

<sup>107</sup> Advies CDL(2017)035, punt 67.

<sup>108</sup> Artikel 186, lid 1, van de Poolse grondwet: "De Nationale Raad voor Justitie waarborgt de onafhankelijkheid van de rechtbanken en de rechters."

<sup>109</sup> Ter illustratie: het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft in het kader van een disciplinaire procedure die door een bepaalde Raad tegen rechters was ingeleid, twijfels bij de mate van beïnvloeding door de wetgevende of de uitvoerende instanties geuit omdat de meeste leden van de Raad in kwestie rechtstreeks door deze instanties waren benoemd. EHRM, zaak 55391/13, 57728/13 en 74041/13 *Ramos Nunes de Carvalho E Sá v Portugal*, arrest van 21 juni 2016, punt 77.

- (139) De wet inzake de Nationale Raad voor Justitie vergroot de bezorgdheid over de algehele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht omdat deze het mogelijk maakt het mandaat van alle rechters die lid zijn van de Nationale Raad voor Justitie voortijdig te beëindigen en een volledig nieuwe regeling voor de benoeming van rechters tot lid van de Raad invoert, die ruimte laat voor een hoge mate van politieke beïnvloeding.
- (140) Volgens artikel 6 van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie zullen de mandaten van alle huidige leden-rechters van de Nationale Raad voor Justitie voortijdig worden beëindigd. Dat de wetgever deze mandaten heeft beëindigd, wekt bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de Raad en de scheiding der machten. Het Parlement zal een beslissende invloed krijgen op de samenstelling van de Raad ten nadele van de invloed van de rechters zelf. De Nationale Raad voor Justitie zou al opnieuw kunnen worden samengesteld binnen anderhalve maand na de bekendmaking van de wet<sup>110</sup>. De voortijdige beëindiging geeft ook aanleiding tot grondwettelijke bezwaren, zoals wordt benadrukt in de adviezen van de Nationale Raad voor Justitie, het Hooggerechtshof en de ombudsman.
- (141) De nieuwe regeling voor de benoeming van rechters-leden van de Nationale Raad voor Justitie geeft ook aanleiding tot ernstige bezorgdheid. Beproefde Europese normen, met name de aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 2010, bepalen dat "niet minder dan de helft van de leden [van de Raden voor Justitie] rechters moeten zijn die door hun confraters uit alle geledingen van de rechterlijke macht zijn gekozen met inachtneming van het pluralisme van de rechterlijke macht"<sup>111</sup>. Het staat aan de lidstaten hun gerechtelijke systeem te organiseren en in het kader van die organisatie al dan niet een Raad voor Justitie in stellen. Is een dergelijke Raad eenmaal ingesteld, zoals in Polen, dan moet evenwel worden toegezien op de onafhankelijkheid ervan, overeenkomstig Europese normen.
- (142) Vóór de vaststelling van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie voldeed het Poolse systeem volledig aan deze normen, aangezien de meeste rechters die in de Nationale Raad voor Justitie zitting hadden, door rechters waren gekozen. Dit systeem zou radicaal worden gewijzigd door artikel 1, lid 1, en artikel 7 van de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie, waarin is bepaald dat de vijftien leden-rechters van de Nationale Raad voor Justitie door de *Sejm*<sup>112</sup>

<sup>110</sup> De mandaten van de rechters die lid zijn van de Raad, zouden aflopen op de dag voorafgaand aan het begin van de gezamenlijke ambtsperiode van de nieuwe rechters die als lid zijn van de Raad zijn benoemd, maar niet later dan 90 dagen na de inwerkingtreding van de wet. Het tijdschema is als volgt: binnen drie dagen na de bekendmaking van de wet kondigt de voorzitter van de *Sejm* het begin van de benoemingsprocedure aan. Binnen 21 dagen na deze aankondiging worden de kandidaten voor de functie van rechter-lid van de Raad aan de voorzitter van de *Sejm* gepresenteerd door de bevoegde entiteiten (groepen van ten minste 25 rechters of 2 000 burgers). Na het verstrijken van deze termijn van 21 dagen zendt de voorzitter de lijst van kandidaten naar de parlementaire groeperingen, die over een termijn van zeven dagen beschikken om negen kandidaten van die lijst voor te stellen. Vervolgens vindt de benoemingsprocedure plaats volgens de reguliere bepalingen (zie hieronder); zie de artikelen 6 en 7 van de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie en artikel 1, leden 1 en 3, wat betreft de toegevoegde artikelen 11a en 11d van de wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie.

<sup>111</sup> Punt 27; zie ook punt C, onder ii), van het actieplan van de Raad van Europa van 2016; CCJE-advies nr. 10 inzake de Raad voor Justitie ten dienste van de samenleving, punt 27; en het verslag 2010-11 "Raden voor Justitie" van het Europees netwerk van de Raden voor de rechtspraak, punt 2.3.

<sup>112</sup> De grondwet bepaalt dat de Nationale Raad voor Justitie moet zijn samengesteld uit ambtshalve benoemde leden (de eerste voorzitter van het Hooggerechtshof, de minister van Justitie, de voorzitter van het Administratief Hooggerechtshof en een door de president benoemd lid) en verkozen leden. De verkozen leden zijn vier "door de *Sejm* gekozen" volksvertegenwoordigers, twee "door de *senaat* gekozen" senatoren en 15 rechters, ("gekozen uit" de gewone, administratieve en militaire rechtbanken en het Hooggerechtshof).

zullen worden benoemd en kunnen worden herbenoemd. Bovendien is er geen garantie dat de *Sejm* op grond van de nieuwe wet rechters als lid van de Raad zal benoemen onder goedkeuring van de rechterlijke macht, aangezien de kandidaten voor deze functies niet alleen door groepen van 25 rechters, maar ook door groepen van ten minste 2000 burgers kunnen worden voorgedragen<sup>113</sup>. Bovendien wordt de uiteindelijke lijst van kandidaten die door de *Sejm en bloc* zal moeten worden goedgekeurd, van tevoren vastgesteld door een comité van de *Sejm*<sup>114</sup>. De nieuwe voorschriften inzake de benoeming van leden-rechters van de Nationale Raad voor Justitie geven het parlement aanzienlijk meer invloed op de Raad en hebben een nadelig effect op de onafhankelijkheid van de Raad, in tegenspraak met de Europese normen. Het feit dat de rechters-leden door de *Sejm* zullen worden benoemd met een drievijfde meerderheid, doet niets af aan deze bezorgdheid aangezien de rechters-leden nog steeds niet door hun confraters zullen worden gekozen. Bovendien zullen de rechters-leden van de Raad, indien deze drievijfde meerderheid niet wordt bereikt, met absolute meerderheid van de stemmen door de *Sejm* worden benoemd.

- (143) Deze situatie geeft aanleiding tot bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Een rechter bij een districtsrechtbank die in een politiek gevoelige zaak uitspraak moet doen en tegelijkertijd streeft naar een bevordering tot rechter bij een regionale rechtbank, zou bijvoorbeeld geneigd kunnen zijn zijn oordeel te laten beïnvloeden door het standpunt van de politieke meerderheid, teneinde zijn kansen op bevordering niet in gevaar te brengen. Ook als dit risico geen werkelijkheid wordt, voorziet de nieuwe regeling niet in voldoende garanties om de perceptie van onafhankelijkheid te verzekeren, die van wezenlijk belang is voor het vertrouwen dat de rechter in een democratische samenleving bij het publiek moet wekken<sup>115</sup>. Ook assistent-rechters zullen voor hun benoeming als rechter moeten worden beoordeeld door een politiek beïnvloede Nationale Raad voor Justitie.
- (144) De Commissie van Venetië concludeert dat de verkiezing van de 15 rechters-leden van de Nationale Raad voor Justitie door het Parlement, in samenhang met de onmiddellijke vervanging van de huidige leden, zal leiden tot een verregaande politisering van dit orgaan. De Commissie van Venetië beveelt aan dat de rechters-leden van de Nationale Raad voor Justitie, in plaats daarvan, door hun confraters zouden worden gekozen, zoals de huidige wet bepaalt<sup>116</sup>. Zij heeft ook opgemerkt dat de wet de onafhankelijkheid van de Raad tegenover de meerderheid in het Parlement verzwakt en bijdraagt tot een verzwakking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in haar geheel<sup>117</sup>.
- (145) In hun adviezen over de ontwerpwet hebben het Hooggerechtshof, de Nationale Raad voor Justitie en de ombudsman een aantal bezwaren opgeworpen over de grondwettigheid van de nieuwe regeling. De Nationale Raad voor Justitie merkt met name op dat in het kader van de Poolse grondwet, de Raad als een tegenwicht

---

<sup>113</sup> Artikel 1, lid 3, van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie, dat een artikel 11a, leden 2 en 3, toevoegt: er zij op gewezen dat elke groep (van rechters en burgers) meer dan een kandidatuur kan indienen voor een benoeming van een rechter-lid van de Raad.

<sup>114</sup> Wanneer parlementaire groeperingen niet in totaal 15 kandidaten voordragen, zal het presidium van de *Sejm* deze kiezen om tot een lijst van 15 kandidaten te komen. Deze lijst wordt dan doorgegeven aan het comité van de *Sejm* (zie artikel 1, lid 3, dat artikel 11c en 11d, leden 1 tot en met 4, toevoegt).

<sup>115</sup> EHRM, zaak 29369/10, *Morice v. Frankrijk*, arrest van 23 april 2015, punt 78; zaak 25781/94, *Cyprus v. Turkije*, arrest van 10 mei 2001, punt 233.

<sup>116</sup> Advies CDL(2017)035, punt 130.

<sup>117</sup> Advies CDL(2017)035, punt 31.

fungeert tegen het Parlement, dat grondwettelijk bevoegd is om te beslissen over de inhoud van de wetgeving. De politieke benoeming van leden-rechters en de voortijdige beëindiging van het mandaat van de huidige leden-rechters van de Raad schendt dan ook het beginsel van de scheiding der machten en het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Zoals in eerdere aanbevelingen is toegelicht, is een effectieve constitutionele toetsing van deze bepalingen thans niet mogelijk.

### 4.3. De wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken

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

- (146) In artikel 1, lid 26, onder b) en c), en artikel 13, lid 1, van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken wordt bepaald dat de pensioenleeftijd van gewone rechters wordt verlaagd van 67 tot 60 jaar voor vrouwelijke rechters en van 67 tot 65 jaar voor mannelijke rechters; de minister van Justitie krijgt de bevoegdheid om het mandaat van een rechter te verlengen (tot de leeftijd van 70 jaar), maar de daarvoor geldende criteria zijn onduidelijk. In afwachting van het besluit daartoe blijft de betrokken rechter in functie.
- (147) De nieuwe pensioneringsregeling heeft een ongunstig effect op de onafhankelijkheid van de rechter<sup>118</sup>. De nieuwe regels zijn een extra middel waarmee de minister van Justitie invloed kan uitoefenen op individuele rechters. Met name de vage criteria voor de verlenging van het mandaat geven een onterechte beslissingsbevoegdheid, die het beginsel dat rechters niet uit hun functie kunnen worden ontheven, ondermijnt<sup>119</sup>. De wet verlaagt de pensioenleeftijd van rechters, maar maakt het mogelijk dat de minister van Justitie hun mandaat verlengt met ten hoogste tien jaar voor vrouwelijke rechters en vijf jaar voor mannelijke rechters. Er geldt bovendien geen termijn waarbinnen de minister van Justitie een besluit moet nemen over de verlenging van het mandaat, waardoor de minister gedurende de resterende tijd van hun mandaat invloed kan behouden op de betrokken rechters. Ook voor de pensioenleeftijd is bereikt, zou het vooruitzicht de minister van Justitie om verlenging te moeten vragen, de betrokken rechters al onder druk kunnen zetten.
- (148) Door de pensioenleeftijd van rechters te verlagen en de minister van Justitie over de verlenging van het mandaat van rechters te laten beslissen, ondermijnen de nieuwe regels het beginsel dat rechters niet uit hun functie kunnen worden ontheven, hetgeen volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een wezenlijk onderdeel is van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Een van de criteria voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is dat rechters persoonlijk en functioneel onafhankelijk moeten zijn in de uitoefening van hun taken en tegen ontslag moeten worden beschermd door doeltreffende waarborgen tegen onterechte bemoeienis of druk vanuit de uitvoerende macht<sup>120</sup>. De betrokken bepalingen zijn voorts in strijd met de Europese normen die inhouden dat rechters tot aan de verplichte pensioenleeftijd, indien deze bestaat, een

---

<sup>118</sup> Aanbeveling van de Raad van Europa van 2010, punt 49.

<sup>119</sup> Volgens de wet besluit de minister van Justitie of het mandaat van een rechter al dan niet wordt verlengd, "waarbij hij het rationele gebruik van het personeel van de gewone rechtbanken en de behoeften die uit de werklast van bepaalde rechtbanken voortvloeien, in overweging neemt" (zie artikel 1, lid 26, onder b), van de wet).

<sup>120</sup> Zaak C-53/03, *Syfait e.a.*, arrest van 31 mei 2005, punt 31; zaak C-103/97, *Köllensperger en Atzwanger*, arrest van 4 februari 1999, punt 20.

gegarandeerde ambtstermijn moeten hebben. De Commissie van Venetië is het eens met de bezwaren van de Commissie<sup>121</sup>.

- (149) De Commissie merkt op dat de nieuwe regels ook vragen over de grondwettigheid ervan oproepen. Volgens het advies van het Hooggerechtshof<sup>122</sup> is het in strijd met het beginsel dat rechters niet uit hun functie kunnen worden ontheven (artikel 180, lid 1, van de grondwet), als de minister van Justitie kan beslissen over de verlenging van het mandaat van rechters en in combinatie daarmee de pensioenleeftijd van rechters wordt verlaagd. Zoals eerder gezegd, benadrukt de Commissie dat een effectieve constitutionele toetsing van deze bepalingen thans niet mogelijk is.
- (150) In hun antwoord op de aanbeveling van de Commissie van 26 juli 2017 komen de Poolse autoriteiten niet tegemoet aan de bezorgdheid van de Commissie en stellen zij evenmin concrete maatregelen in het vooruitzicht om de door de Commissie aan de orde gestelde kwesties aan te pakken. In het antwoord wordt voorbijgegaan aan de druk die de minister van Justitie op individuele rechters kan uitoefenen alvorens te besluiten over het in dienst blijven van de betrokken rechters nadat zij de pensioenleeftijd hebben bereikt.

#### *4.3.2. Voorzitters van rechtbanken*

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

#### *Bevoegdheid om te ontslaan*

- (152) Artikel 17, lid 1, en artikel 18, lid 1, van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken bevatten voorschriften over het ontslaan van voorzitters en vicevoorzitters van rechtbanken. Gedurende een periode van zes maanden na de inwerkingtreding van de wet beschikt de minister van Justitie over de bevoegdheid om voorzitters van rechtbanken te ontslaan, zonder zich daarbij te moeten houden aan concrete criteria of zijn besluiten te moeten motiveren, en zonder dat de rechterlijke macht deze besluiten kan blokkeren. Bovendien kan een ontslagbesluit van de minister van Justitie niet rechterlijk worden getoetst.
- (153) De bezorgdheid van de Commissie heeft betrekking op de bevoegdheden van de minister van Justitie tijdens deze periode van zes maanden. Na deze periode van zes maanden zal de minister van Justitie, overeenkomstig artikel 1, lid 7, nog steeds in staat zijn rechtbankvoorzitters te ontslaan, maar dan zou de Nationale Raad voor Justitie door de minister van Justitie moeten worden geraadpleegd en die zou het overwogen ontslag kunnen blokkeren door een resolutie aan te nemen met een tweederde meerderheid van de stemmen<sup>123</sup>.

#### *Bevoegdheid om te benoemen*

<sup>121</sup> Advies CDL-AD(2017)035, punten 100 tot en met 109.

<sup>122</sup> Advies van het Hooggerechtshof van 28 april 2017.

<sup>123</sup> Artikel 1, lid 7, van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken bepaalt dat, indien de Nationale Raad voor Justitie binnen 30 dagen nadat de minister van Justitie het geplande ontslag voorstelt, geen advies geeft, dit het ontslag niet in de weg staat.

- (154) Volgens artikel 1, lid 6, van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken is de minister bevoegd voor het benoemen van de voorzitters van de rechtbanken. De enige toepasselijke criteria zijn: de voorzitter van een hof van beroep moet worden benoemd uit de rechters van de hoven beroep of de regionale rechtbanken, de voorzitter van een regionale rechtbank uit de rechters van de hoven van beroep, de regionale rechtbanken of de districtsrechtbanken, en de voorzitter van een districtsrechtbank uit de rechters van de regionale rechtbanken of de districtsrechtbanken. Er bestaat geen verplichting voor de minister van Justitie om de rechterlijke macht voor een dergelijk besluit te raadplegen. Pas na de benoeming van de voorzitter van de rechtbank presenteert de minister de nieuwe voorzitter aan de algemene vergadering van rechters van de betrokken rechtbank. Deze bevoegdheid van de minister van Justitie om een rechtbankvoorzitter te benoemen, verandert niet na het verstrijken van de periode van zes maanden.

*Gevolgen van de bevoegdheden om te ontslaan en te benoemen*

- (155) Aangezien voorzitters van rechtbanken actieve rechters zijn, stellen de bovengenoemde bevoegdheden om tijdens de periode van zes maanden voorzitters willekeurig te ontslaan en te benoemen, de minister van Justitie in staat om invloed uit te oefenen op de rechtbankvoorzitters, hetgeen van invloed kan zijn op hun onafhankelijkheid in de uitoefening van hun rechterlijke functies. Zo is het mogelijk dat een rechtbankvoorzitter die uitspraak moet doen in een gevoelige zaak tegen de staat, zich door de minister van Justitie onder druk gezet voelt om het standpunt van de regering te volgen teneinde te voorkomen dat hij als rechtbankvoorzitter wordt ontslagen, in plaats van de zaak op zichzelf onafhankelijk te behandelen. Rechterlijke onafhankelijkheid houdt in dat een rechter bij de behandeling van een zaak niet ondergeschikt is aan een andere instantie en wordt beschermd tegen externe interventie of druk die zijn onafhankelijke oordeel in het voor hem aanhangige geding in gevaar brengt<sup>124</sup>.
- (156) Evenzo is het mogelijk dat rechters die de ambitie hebben om voorzitter te worden, zich door die discretionaire bevoegdheid van de minister van Justitie laten beïnvloeden in hun rechtspraak, met name in politiek gevoelige zaken, teneinde hun kansen om tot rechtbankvoorzitter te worden benoemd, niet in gevaar te brengen. Ook hun persoonlijke onafhankelijkheid bij het geven van een rechterlijke beslissing zou als gevolg hiervan op de helling komen te staan.
- (157) Bovendien moet worden opgemerkt dat de rechtbankvoorzitters, in hun hoedanigheid van beheerder van de rechtbank, belangrijke bevoegdheden hebben over andere rechters. De discretionaire bevoegdheid van de minister van Justitie om rechtbankvoorzitters te ontslaan en te benoemen, zou een invloed kunnen hebben op de manier waarop rechtbankvoorzitters deze bevoegdheden als beheerder van de rechtbank gebruiken ten aanzien van andere rechters. Dit zou kunnen leiden tot een aantasting van de persoonlijke onafhankelijkheid van die rechters. De bevoegdheden die aan de minister van Justitie zijn toegekend, zullen derhalve ook een indirect effect hebben op de onafhankelijkheid van de rechters die onderworpen zijn aan het gezag van de rechtbankvoorzitters die onder de invloed van de minister van Justitie

---

<sup>124</sup> Zaak C-503/15, *Margarit Panicello*, arrest van 16 februari 2017, punten 37 en 38; zaak C-203/14, *Consorti Sanitari del Maresme*, arrest van 6 oktober 2015, punt 19; zaak C-222/13, *TDC*, arrest van 9 oktober 2014, punt 30; gevoegde zaken C-58/13 en C-59/13, *Torresi*, arrest van 17 juli 2014, punt 22; zaak C-506/04, *Wilson*, arrest van 19 september 2006, punt 51.

staan. Rechtbankvoorzitters beschikken bijvoorbeeld over de bevoegdheid om rechters die aan het hoofd van een rechtbankafdeling of -sectie staan, te vervangen<sup>125</sup>, om deze afdelings- en sectiehoofden ingeval van tekortkomingen een schriftelijke kennisgeving te sturen en eventueel een verlaging van hun functie-uitkering op te leggen<sup>126</sup>, en om rechters zonder hun toestemming over te plaatsen binnen de structuur van een rechtbank die zij voorzitten (die het betrokken rechtsdistrict van een bepaalde rechtbank omvat en werkplaatsen in verschillende steden kan omvatten)<sup>127</sup>.

- (158) In haar advies<sup>128</sup> heeft de Commissie van Venetië benadrukt dat de nieuwe wet het de uitvoerende macht mogelijk maakt diepgaand en omvattend in te grijpen in de rechtsbedeling, en daardoor een ernstige bedreiging vormt voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als essentieel onderdeel van de rechtsstaat. De wet beschermt rechtbankvoorzitters niet voldoende tegen willekeurig ontslag en het besluit van de minister van Justitie om een rechtbankvoorzitter te benoemen of te ontslaan, zou ter goedkeuring aan de Nationale Raad voor Justitie of aan de algemene vergadering van de rechters van de betrokken rechtbank moeten worden voorgelegd. Voorts is de minister van Justitie bevoegd om in het reglement voor de procesvoering gedetailleerde regels voor de toewijzing van zaken en de methode voor willekeurige toewijzing van zaken vast te stellen, en hij kan ook bijzondere regels vaststellen wanneer de willekeurige toewijzing van zaken onmogelijk of inefficiënt is. Zoals door de Commissie van Venetië wordt onderstreept, kan deze bevoegdheid worden gebruikt om te interveniëren in het systeem van de willekeurige toewijzing van zaken; het vaststellen van de wijze waarop zaken worden verdeeld, zou niet tot de discretionaire bevoegdheid van de minister van Justitie mogen behoren<sup>129</sup>.
- (159) Bovendien is er in adviezen van het Hooggerechtshof, de Nationale Raad voor Justitie en de ombudsman op gewezen dat deze bepalingen vragen over de grondwettigheid ervan doen rijzen. Met name de mogelijkheid voor de minister van Justitie om rechtbankvoorzitters te ontslaan, druist in tegen de beginselen van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de scheiding der machten. In de huidige omstandigheden kan de grondwettigheid van deze bepalingen echter niet meer door een onafhankelijk constitutioneel hof worden geverifieerd en gewaarborgd.
- (160) Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft vastgesteld dat er een duidelijk verband bestaat tussen het ontslag uit de functie van voorzitter van een rechtbank en de onafhankelijkheid van de rechter. In de zaak Baka heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat het voortijdige ontslag van de eiser uit zijn functie van voorzitter van het Hooggerechtshof, ook al bleef hij

---

<sup>125</sup> Overeenkomstig artikel 17, lid 2, en artikel 18, lid 2, van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken beschikken de voorzitters van de hoven van beroep en de regionale rechtbanken gedurende zes maanden na de inwerkingtreding van de wet over de bevoegdheid om rechters te vervangen in hun functie van afdelingshoofden, adjunct-afdelingshoofden, sectiehoofden en inspectierechters.

<sup>126</sup> Artikel 1, lid 13, onder b), van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken.

<sup>127</sup> Artikel 1, lid 5, onder b), van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken.

<sup>128</sup> Advies CDL-AD(2017)035, punt 125.

<sup>129</sup> Advies CDL-AD(2017)035, punt 120.



in dienst als rechter, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht eerder aantastte dan diende<sup>130</sup>.

- (161) Volgens de beschikbare informatie heeft de minister van Justitie tot dusver 24 rechtbankvoorzitters ontslagen en er ten minste 32 benoemd (dit cijfer omvat ook benoemingen voor gewone vacatures).
- (162) In hun antwoord op de aanbeveling van de Commissie van 26 juli 2017 komen de Poolse autoriteiten niet tegemoet aan de bezorgdheid van de Commissie en stellen zij evenmin concrete maatregelen in het vooruitzicht om de door de Commissie aan de orde gestelde kwesties aan te pakken. In het antwoord wordt betwist dat de bevoegdheden van de minister van Justitie afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de voorzitters van de rechtbanken wanneer zij als rechters uitspraak doen en wordt benadrukt dat de bevoegdheden van de minister alleen betrekking hebben op de administratieve activiteiten van de rechtbankvoorzitters. Het antwoord gaat echter voorbij aan het feit dat de bevoegdheid om rechtbankvoorzitters willekeurig te ontslaan tijdens de periode van zes maanden, de minister in staat stelt om invloed te blijven uitoefenen op rechtbankvoorzitters op een wijze die hun persoonlijke onafhankelijkheid bij het recht spreken in het gedrang kan brengen.

#### 4.3.2. Andere punten van zorg

- (163) De minister van Justitie kan aan de voorzitter van een lagere rechtbank "schriftelijke opmerkingen" richten over vermeend wanbeheer door laatstgenoemde van zijn rechtbank. Als gevolg van dergelijke "schriftelijke opmerkingen" kan de functievergoeding van de rechtbankvoorzitter voor zes maanden met ten hoogste 50 % worden verlaagd<sup>131</sup>. De minister zelf kan een "schriftelijke opmerking" richten aan de voorzitter of vicevoorzitter van het hof van beroep, en de functie-uitkering dienovereenkomstig verminderen. Aangezien elke vermindering van de bezoldiging van een rechter als gevolg van het gedrag van de rechter moet worden beschouwd als een tuchtsanctie<sup>132</sup>, zou de minister van Justitie daarover niet alleen mogen beslissen zonder onderliggende rechterlijke beslissing.

### 4.4. Overige wetgeving

#### 4.4.1. De wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht

- (164) De nieuwe legislatuur heeft nog andere wetgeving aangenomen die vragen doet rijzen met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de scheiding der machten.
- (165) Krachtens artikel 2, leden 1 en 36, van de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht vervullen assistent-rechters gedurende vier jaar de taken van rechters in districtsrechtbanken. Zij mogen in deze rechtbanken als enige rechter optreden.

---

<sup>130</sup> EHRM, zaak 20261/12, *Baka v. Hongarije*, arrest van 23 juni 2016, punt 172.

<sup>131</sup> De minister van Justitie kan invloed uitoefenen op de voorzitters van de hoven van beroep door hun prestaties te beoordelen; terwijl een negatieve beoordeling kan leiden tot financiële sancties voor de voorzitters, kan een positieve beoordeling leiden tot een verhoging van hun functie-vergoeding; artikel 1, leden 13, 14 en 15, van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken.

<sup>132</sup> Advies CDL-AD(2017)035, punten 114 tot en met 117.

- (166) In het rechtsbestel van Polen heeft een assistent-rechter echter niet dezelfde status als een rechter<sup>133</sup>. Assistent-rechters worden voor een beperkte termijn van vier jaar benoemd en kunnen na 36 maanden kandideren om rechter te worden. Vergeleken met rechters gelden voor assistent-rechters niet dezelfde garanties voor het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – bijvoorbeeld op het gebied van de benoeming, die volgens een andere procedure verloopt. De grondwet voorziet niet in de mogelijkheid dat assistent-rechters rechterlijke functies uitoefenen. Dit houdt in dat een wijziging van hun status, en van de garanties voor hun onafhankelijkheid, bij gewone wet kan worden vastgesteld en geen grondwetswijziging vereist<sup>134</sup>. Het feit dat zij in districtsrechtbanken als enige rechter kunnen optreden, maakt hun onafhankelijkheid nog belangrijker.
- (167) Tijdens het wetgevingsproces betreffende de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht heeft zowel het Hooggerechtshof als de Nationale Raad voor Justitie zijn bezorgdheid geuit over de vraag of de garanties voor de onafhankelijkheid van de assistent-rechters in overeenstemming zijn met de grondwet en met de vereisten voor een eerlijk proces als vastgelegd in artikel 6, lid 1, EVRM<sup>135</sup>. Naar het oordeel van het Europees Hof voor de rechten van de mens voldeed de vorige regeling inzake de assistent-rechters in Polen niet aan deze criteria<sup>136</sup>.
- (168) In hun antwoord van 28 augustus 2017 op de aanbeveling van de Commissie van 26 juli 2017 komen de Poolse autoriteiten niet tegemoet aan de bezorgdheid van de Commissie en stellen zij evenmin concrete maatregelen in het vooruitzicht om de door de Commissie aan de orde gestelde kwesties aan te pakken.

#### 4.4.2. Andere wetten

- (169) Bij de wetten inzake het openbaar ministerie<sup>137</sup> werden de diensten van de minister van Justitie en van de procureur-generaal samengevoegd, en werd de bevoegdheid van de procureur-generaal inzake het beheer van het vervolgingsstelsel aanzienlijk vergroot, onder meer met nieuwe bevoegdheden waarmee de minister van Justitie direct kan interveniëren in individuele zaken.
- (170) Zoals de Commissie van Venetië heeft onderstreept<sup>138</sup>, wordt weliswaar erkend dat de onafhankelijkheid of autonomie van het openbaar ministerie niet zo absoluut is als die van de zittende magistratuur, maar leiden al deze elementen samen - het samenvoegen van de diensten van de minister van Justitie en van de procureur-generaal, de uitbreiding van de bevoegdheid van de procureur-generaal ten aanzien

<sup>133</sup> Aan assistent-rechters worden weliswaar dezelfde taken toevertrouwd als aan een rechter, maar zij worden rechtstreeks door de minister van Justitie benoemd, met minimale inspraak van de Nationale Raad voor Justitie.

<sup>134</sup> De onafhankelijkheid van de rechters zou in de grondwet moeten worden verankerd, en in voorschriften op wetgevingsniveau moeten worden gespecificeerd (zie bijvoorbeeld de aanbeveling van de Raad van Europa van 2010, punt 7). Tevens zij erop gewezen dat het Hooggerechtshof en de Nationale Raad voor Justitie in hun adviezen de grondwettigheid van deze wet ter discussie stelden.

<sup>135</sup> Advies van het Hooggerechtshof van 3 februari 2017; advies van de Nationale Raad voor Justitie van 10 februari 2017.

<sup>136</sup> EHRM, zaak 23614/08, *Henryk Urban en Ryszard Urban v Polen*, arrest van 28 februari 2011; EHRM, zaak 36921/07, *Miroslaw Garlicki v Polen*, arrest van 14 september 2011; EHRM, zaak 33530/06, *Pohoska v Polen*, arrest van 10 april 2012.

<sup>137</sup> Wet van 28 januari 2016 inzake het openbaar ministerie, gepubliceerd in het staatsblad op 15 februari 2016, item 177; wet van 28 januari 2016 – uitvoeringsbepalingen bij de wet – wet inzake het openbaar ministerie, gepubliceerd in het staatsblad op 15 februari 2016, item 178.

<sup>138</sup> Advies CDL-AD(2017)037, punten 28 en 115.

van het vervolgingssysteem, de uitbreiding van de bevoegdheid van de minister van Justitie op het gebied van de rechterlijke macht op grond van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en de zwakke controle op die bevoegdheden - ertoe dat zich te veel bevoegdheden bij één persoon bevinden. Dit heeft rechtstreekse negatieve gevolgen voor de onafhankelijkheid van het vervolgingssysteem van de politiek, maar ook voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en dus voor de scheiding der machten en de rechtsstaat in Polen.

**5. CONSTATERING VAN EEN DUIDELIJK GEVAAR VOOR EEN ERNSTIGE SCHENDING VAN DE IN ARTIKEL 2 VAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE NEERGELEGDE WAARDEN**

- (171) Krachtens artikel 7, lid 1, VEU kan de Raad, op een met redenen omkleed voorstel van eenderde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Europese Commissie, na goedkeuring van het Europees Parlement, met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden constateren dat er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van in artikel 2, bedoelde waarden door een lidstaat. Alvorens die constatering te doen, hoort de Raad de betrokken lidstaat en kan hij die lidstaat volgens dezelfde procedure aanbevelingen doen<sup>139</sup>.
- (172) De Commissie is van oordeel dat de in de voorgaande punten beschreven situatie een duidelijk gevaar voor een ernstige inbreuk, door de Republiek Polen, op de rechtsstaat vormt, als bedoeld in artikel 2 VEU. De Commissie komt tot deze conclusie na de hierboven genoemde feiten te hebben onderzocht.
- (173) De Commissie merkt op dat binnen een periode van twee jaar meer dan 13 opeenvolgende wetten zijn vastgesteld die betrekking hebben op de algehele structuur van het rechtstelsel in Polen: het Constitutioneel Hof, het Hooggerechtshof, de gewone rechtbanken, de Nationale Raad voor Justitie, het openbaar ministerie en de Nationale School voor de rechterlijke macht. Al deze wetwijzigingen hebben gemeen dat de uitvoerende of de wetgevende macht stelselmatig in staat wordt gesteld om aanzienlijke invloed uit te oefenen op de samenstelling, de bevoegdheden, het beheer en de werking van deze instanties en organen. De wetwijzigingen en de gecombineerde gevolgen ervan vormen een ernstig risico voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de scheiding der machten in Polen, die essentiële onderdelen zijn van de rechtsstaat. De Commissie merkt ook op dat die intensieve wetgevingsactiviteit heeft plaatsgevonden zonder behoorlijke raadpleging van alle betrokken belanghebbenden, niet in een geest van loyale samenwerking die tussen staatsinstellingen mag worden verwacht en zonder rekening te houden met de standpunten van een breed scala van Europese en internationale organisaties.
- (174) De Commissie heeft sinds januari 2016 een uitvoerige dialoog gevoerd met de Poolse autoriteiten om oplossingen te vinden voor de gesignaleerde punten van zorg. Gedurende dit proces heeft de Commissie haar punten van zorg steeds objectief en omstandig gemotiveerd. In overeenstemming met het kader voor de rechtsstaat heeft de Commissie een advies uitgebracht, gevolgd door drie aanbevelingen over de rechtsstaat in Polen. Zij heeft een uitvoerige briefwisseling gevoerd en ontmoetingen

---

<sup>139</sup> Zie ook de mededeling van de Commissie van 15 oktober 2003: Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, COM(2003) 606 definitief.

gehad met de Poolse autoriteiten. De Commissie heeft zich steeds bereid getoond tot een constructieve dialoog en heeft de Poolse autoriteiten meermaals uitgenodigd voor ontmoetingen om dat doel te bereiken. Ondanks deze inspanningen heeft de dialoog de punten van zorg van de Commissie niet weggenomen.

(175) Ondanks de drie aanbevelingen van de Commissie is de situatie voortdurend verslechterd, met name op de volgende punten:

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

(2) De wet inzake de Nationale Raad voor Justitie en de wet inzake het Hooggerechtshof, ook in combinatie met de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht en de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken, doen de systemische bedreiging van de rechtsstaat als vastgesteld in de eerdere aanbevelingen, aanzienlijk toenemen. De belangrijkste punten kunnen als volgt worden samengevat.

(a) Wat het Hooggerechtshof betreft:

- de gedwongen pensionering van een groot aantal van de huidige rechters van het Hooggerechtshof ondermijnt, samen met de mogelijkheid om hun actieve rechterlijke mandaat te verlengen en de nieuwe tuchtregeling voor rechters van het Hooggerechtshof, structureel de onafhankelijkheid van de rechters van het Hooggerechtshof, terwijl de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht een cruciaal onderdeel is van de rechtsstaat;
- de gedwongen pensionering van een groot aantal van de huidige rechters van het Hooggerechtshof maakt ook een verregaande en onmiddellijke herziening van de samenstelling van het Hooggerechtshof mogelijk. Deze mogelijkheid is zorgwekkend in verband met de scheiding der machten, met name in combinatie met de gelijktijdige hervormingen van de Nationale Raad voor Justitie. Feitelijk zullen alle nieuwe rechters van het Hooggerechtshof door de president van de Republiek worden benoemd, op aanbeveling van de Nationale Raad voor Justitie in zijn nieuwe samenstelling, die grotendeels zal worden gedomineerd

door de politiek benoemde personen. Als gevolg daarvan zal de huidige parlementaire meerderheid, op zijn minst indirect, de toekomstige samenstelling van het Hooggerechtshof in veel sterkere mate kunnen bepalen dan mogelijk zou zijn in een systeem waarin de bestaande voorschriften over de duur van de rechterlijke mandaten normaal worden toegepast – wat die duur ook zij en welk overheidsorgaan dan ook bevoegd is om over rechterlijke benoemingen te beslissen;

- de nieuwe procedure voor buitengewoon beroep is zorgwekkend in verband met de rechtszekerheid en, in combinatie met de mogelijkheid van een verregaande en onmiddellijke herziening van de samenstelling van het Hooggerechtshof, in verband met de scheiding der machten.

(b) Wat de gewone rechtbanken betreft:

- door de pensioenleeftijd van rechters te verlagen en de minister van Justitie over de verlenging van het mandaat van rechters te laten besluiten, ondermijnen de nieuwe regels het beginsel dat rechters niet uit hun functie kunnen worden ontheven, hetgeen een wezenlijk onderdeel is van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht;
- de discretionaire bevoegdheid van de minister van Justitie om rechtbankvoorzitters te benoemen en te ontslaan, zonder zich daarbij te moeten houden aan concrete criteria of zijn besluiten te moeten motiveren, zonder dat de rechterlijke macht deze besluiten kan blokkeren en zonder rechterlijke toetsing, kan de onafhankelijkheid van de rechtbankvoorzitters en andere rechters aantasten.

(c) Wat de Nationale Raad voor Justitie betreft:

- de bezorgdheid over de algehele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt vergroot door de beëindiging van het mandaat van alle leden-rechters van de Nationale Raad voor Justitie en de herbenoeming van de leden-rechters van de Raad volgens een procedure die een grote mate van politieke beïnvloeding mogelijk maakt.

(176) De nieuwe wetten leiden tot ernstige bezorgdheid over de verenigbaarheid ervan met de Poolse grondwet, zoals is benadrukt in een aantal adviezen van onder andere het Hooggerechtshof, de Nationale Raad voor Justitie en de Poolse ombudsman. Zoals uiteengezet in de aanbeveling van 26 juli 2017 over de rechtsstaat, is een effectieve constitutionele toetsing van deze bepalingen echter niet meer mogelijk.

(177) De tegen Poolse rechters en rechtbanken gerichte maatregelen en uitlatingen van de Poolse regering en van leden van het parlement die tot de regerende meerderheid behoren, hebben het vertrouwen in het rechtsstelsel als zodanig beschadigd. De Commissie herinnert met klem aan het beginsel van loyale samenwerking tussen de

staatsorganen, dat, zoals wordt beklemtoond in de adviezen van de Commissie van Venetië, een grondwettelijke vereiste is in een democratische rechtsstaat.

- (178) Omdat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht een wezenlijk onderdeel van de rechtsstaat is, versterken deze wetten, en met name hun gecombineerde effect, in aanzienlijke mate de systemische bedreiging voor de rechtsstaat die in de voorgaande aanbevelingen is vastgesteld. In dit verband benadrukte de Commissie van Venetië dat de combinatie van de voorgestelde wijzigingen het negatieve effect van elke wijziging versterkt, aangezien deze een ernstig risico vormt voor de onafhankelijkheid van alle onderdelen van de rechterlijke macht in Polen<sup>140</sup>.
- (179) Uit het feit dat de Poolse autoriteiten na de opschorting van de in juli 2017 aangenomen wetten inzake het Hooggerechtshof en de Nationale Raad voor Justitie, niet van die gelegenheid gebruik hebben gemaakt om rekening te houden met de bezwaren die de Commissie in haar derde aanbeveling had geuit en met de bezwaren van andere actoren, in het bijzonder de Commissie van Venetië, blijkt duidelijk dat er aan de zijde van de Poolse autoriteiten geen bereidheid is om tegemoet te komen aan die bezwaren.
- (180) De gevolgen van de situatie zijn bijzonder ernstig:
- (1) aangezien de onafhankelijkheid en de legitimiteit van het Constitutioneel Hof ernstig ondermijnd zijn, kan de grondwettigheid van Poolse wetten niet langer afdoende worden gewaarborgd. Deze situatie is met name zorgwekkend uit het oogpunt van rechtsstatelijkheid omdat het Poolse parlement, zoals reeds toegelicht in de aanbevelingen van de Commissie, een aantal bijzonder gevoelige nieuwe wetshandelingen heeft aangenomen, zoals een wet inzake de overheidsdiensten<sup>141</sup>, een wet tot wijziging van de wet inzake de politiediensten en sommige andere wetten<sup>142</sup>, wetten inzake het openbaar ministerie<sup>143</sup>, een wet inzake de ombudsman en tot wijziging van sommige andere wetten<sup>144</sup>, een wet inzake de Nationale Mediaraad<sup>145</sup> en een terrorismebestrijdingswet<sup>146</sup>.
  - (2) eerbiediging van de rechtsstaat is niet alleen een vereiste voor de bescherming van alle fundamentele waarden die in artikel 2 VEU worden opgesomd. Het is tevens een vereiste voor de handhaving van alle rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de Verdragen en voor het wederzijds vertrouwen van burgers, ondernemingen en nationale autoriteiten in de rechtsstelsels van alle andere lidstaten.

---

<sup>140</sup> Advies CDL-AD(2017)035, punt 131.

<sup>141</sup> Wet van 30 december 2015 tot wijziging van de wet inzake de overheidsdiensten en sommige andere wetten, gepubliceerd in het staatsblad op 8 januari 2016, item 34.

<sup>142</sup> Wet van 15 januari 2016 tot wijziging van de wet inzake de politiediensten en sommige andere wetten, gepubliceerd in het staatsblad op 4 februari 2016, item 147.

<sup>143</sup> Wet van 28 januari 2016 inzake het openbaar ministerie, gepubliceerd in het staatsblad op 15 februari 2016, item 177; wet van 28 januari 2016 – uitvoeringsbepalingen bij de wet – wet inzake het openbaar ministerie, gepubliceerd in het staatsblad op 15 februari 2016, item 178.

<sup>144</sup> Wet van 18 maart 2016 tot wijziging van de wet inzake de ombudsman en sommige andere wetten, gepubliceerd in het staatsblad op 17 mei 2016, item 677.

<sup>145</sup> Wet van 22 juni 2016 inzake de Nationale Mediaraad, gepubliceerd in het staatsblad op 29 juni 2016, item 929.

<sup>146</sup> Wet van 10 juni 2016 inzake terrorismebestrijdingsmaatregelen, gepubliceerd in het staatsblad op 24 juni 2016, item 904.

- (3) de Commissie benadrukt dat het in het bijzonder ook voor een soepele werking van de interne markt en voor een investeringsvriendelijk klimaat essentieel is dat de rechtsstaat goed functioneert<sup>147</sup>, omdat economische subjecten erop moeten kunnen rekenen dat zij voor de wet gelijk worden behandeld. Eerbiediging van de rechtsstaat is ook van essentieel belang voor het wederzijds vertrouwen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, met name voor doeltreffende justitiële samenwerking in burgerlijke en handelszaken, die op wederzijdse erkenning is gebaseerd. Zonder een onafhankelijke rechterlijke macht in elke lidstaat kan dat niet worden gegarandeerd.
- (181) De Commissie wijst erop dat de effectieve werking van een constitutioneel rechtsstelsel een wezenlijk onderdeel is van de rechtsstaat.
- (182) De Commissie benadrukt tevens dat welk model voor het rechtsstelsel ook wordt gekozen, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op grond van het EU-recht gewaarborgd moet blijven. Het staat aan de lidstaten hun rechtsstelsel te organiseren en in het kader daarvan al dan niet een Raad voor Justitie in stellen, die tot taak heeft de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Is in een lidstaat echter een dergelijke raad ingesteld, zoals in Polen, waar de Poolse grondwet de Nationale Raad voor Justitie uitdrukkelijk de opdracht heeft gegeven om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen, dan moet de onafhankelijkheid van die raad overeenkomstig de Europese normen worden gegarandeerd.
- (183) De Commissie merkt tevens op dat veel Europese en internationale actoren hun diepe bezorgdheid hebben geuit over de situatie van de rechtsstaat in Polen<sup>148</sup> en dat het Europees Parlement heeft verklaard dat er momenteel in Polen een duidelijk risico bestaat voor een ernstige inbreuk op de waarden als bedoeld in artikel 2 VEU<sup>149</sup>.
- (184) Na twee jaar dialoog met de Poolse autoriteiten, die niet tot resultaat heeft geleid en niet heeft voorkomen dat de situatie verslechterde, is het noodzakelijk en evenredig om een nieuwe fase van de dialoog aan te vatten waarbij het Europees Parlement en de Raad worden betrokken.
- (185) Gelet op het voorgaande en overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU dient de Commissie onderhavig met redenen omkleed voorstel in bij de Raad, waarin zij de Raad verzoekt om te constateren dat er sprake is van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, een van de waarden als bedoeld in artikel 2 VEU, en de passende aanbevelingen in dit verband aan Polen te doen. Bij dit met redenen omkleed voorstel gaat een voorstel voor een besluit van de Raad betreffende die constatering.

---

<sup>147</sup> Aanbeveling van de Raad van 11 juli 2017 over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2017 van Polen; overweging 14; PB C 261 van 9.8.2017, blz. 88.

<sup>148</sup> De Commissie van Venetië, de commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa, de Adviesraad van Europese rechters, de mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties, de speciale VN-rapporteur voor de onafhankelijkheid van rechters en advocaten, het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de Europese Unie, het Europees netwerk van raden voor de rechtspraak, de Raad van de balies van de Europese Unie en talloze maatschappelijke organisaties, zoals Amnesty International en Human Rights and Democracy Network.

<sup>149</sup> Resolutie over rechtsstaat en democratie in Polen: stand van zaken, punt 16; bij de resolutie wordt de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken verzocht een specifiek verslag op te stellen met het oog op een stemming in de plenaire vergadering over een met redenen omkleed voorstel waarin de Raad wordt verzocht om overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU op te treden.

- (186) Het onderhavig met redenen omkleed voorstel op grond van artikel 7, lid 1, VEU wordt vastgesteld op hetzelfde moment als de aanbeveling van de Commissie van 20 december 2017 over de rechtsstaat in Polen. De Commissie is bereid om, in nauw overleg met het Europees Parlement en de Raad, het onderhavig met redenen omkleed voorstel te herzien, mochten de Poolse autoriteiten de in de aanbeveling aanbevolen acties binnen de gestelde termijn uitvoeren.



Voorstel voor een

## BESLUIT VAN DE RAAD

### **betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de Europese Unie, en met name artikel 7, lid 1,

Gezien het met redenen omkleed voorstel van de Europese Commissie<sup>1</sup>,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement<sup>2</sup>,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Europese Unie is gegrondvest op de in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie ("VEU") neergelegde waarden die de lidstaten gemeen hebben, waaronder de eerbiediging van de rechtsstaat.
- (2) In haar met redenen omkleed voorstel drukt de Commissie haar bezorgdheid uit over het ontbreken van een onafhankelijke en legitieme constitutionele toetsing en over de aanneming door het Poolse parlement van de wet inzake het Hooggerechtshof<sup>3</sup>, de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie<sup>4</sup>, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken<sup>5</sup> en de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht<sup>6</sup>, waarvan de bepalingen aanleiding geven tot ernstige bezorgdheid met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de scheiding der machten en de rechtszekerheid. De belangrijkste problemen hebben met name betrekking op de nieuwe pensioenregelingen van rechters van het Hooggerechtshof en van de gewone rechtbanken, een nieuwe buitengewone beroepsprocedure bij het Hooggerechtshof, het ontslag en de benoeming van voorzitters van gewone rechtbanken, en de beëindiging van het mandaat en de procedure voor benoeming van leden-rechters van de Nationale Raad voor Justitie.

---

<sup>1</sup> [INSERT Reference]

<sup>2</sup> PB C [...] van [...], blz. [...].

<sup>3</sup> De wet inzake het Hooggerechtshof, door de *Sejm* aangenomen op 8 december 2017 en door de senaat goedgekeurd op [...].

<sup>4</sup> De wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken, door de *Sejm* aangenomen op 12 juli 2017 en in het staatsblad gepubliceerd op 28 juli 2017.

<sup>5</sup> De wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie en sommige andere wetten, door de *Sejm* aangenomen op 8 december 2017 en door de senaat goedgekeurd op [...].

<sup>6</sup> De wet tot wijziging van de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en sommige andere wetten, door de *Sejm* aangenomen op 11 mei 2017 en in het staatsblad gepubliceerd op 13 juni 2017.

- (3) De Commissie merkte ook op dat de Poolse autoriteiten hebben verzuimd de maatregelen te nemen die zij had aanbevolen in haar aanbeveling van 27 juli 2016<sup>7</sup> en de aanvullende aanbevelingen van 21 december 2016<sup>8</sup> en 26 juli 2017<sup>9</sup> om het hoofd te bieden aan de in die aanbevelingen vastgestelde systemische bedreigingen voor de rechtsstaat.
- (4) Op 20 december 2017 nam de Commissie, samen met haar met redenen omkleed voorstel krachtens artikel 7, lid 1, VEU, nog een aanbeveling over de rechtsstaat in Polen aan. Polen heeft echter niet binnen de in die aanbeveling gestelde termijn de aanbevolen maatregelen genomen.
- (5) De dialoog die de Commissie sinds 13 januari 2016 met de Poolse autoriteiten voert binnen het kader voor de rechtsstaat is derhalve niet tegemoet gekomen aan de bovengenoemde bekommernissen.
- (6) Op 15 november 2017 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen waarin wordt gesteld dat er momenteel in Polen een duidelijk risico bestaat voor een ernstige inbreuk op de waarden als bedoeld in artikel 2 VEU.
- (7) Veel Europese en internationale actoren hebben hun diepe bezorgdheid geuit over de situatie van de rechtsstaat in Polen, waaronder de Commissie van Venetië, de commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa, de Adviesraad van Europese rechters, de mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties, de speciale VN-rapporteur voor de onafhankelijkheid van rechters en advocaten, het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de Europese Unie, het Europees netwerk van raden voor de rechtspraak, de Raad van de balies van de Europese Unie en talloze maatschappelijke organisaties.
- (8) Op [...] 2018 heeft de Raad de Republiek Polen gehoord overeenkomstig artikel 7, lid 1, tweede zin, VEU.
- (9) Welk model voor het rechtsstelsel een lidstaat ook kiest, het in artikel 2 VEU verankerde beginsel van de rechtsstaat brengt vereisten mee wat betreft de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de scheiding der machten en de rechtszekerheid.
- (10) Dat het rechtsstelsel in Polen als gevolg van de hierboven vermelde recente wetgeving niet langer aan die vereisten zou voldoen, geeft aanleiding tot grote bezorgdheid.
- (11) Eerbiediging van de rechtsstaat is niet alleen een vereiste voor de bescherming van alle fundamentele waarden die in artikel 2 VEU worden opgesomd. Het is tevens een vereiste voor de handhaving van alle rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de Verdragen en voor het wederzijds vertrouwen van burgers, ondernemingen en nationale autoriteiten in de rechtsstelsels van alle andere lidstaten.

---

<sup>7</sup> Aanbeveling (EU) 2016/1374 van de Commissie van 27 juli 2016 over de rechtsstaat in Polen; PB L 217 van 12.8.2016, blz. 53.

<sup>8</sup> Aanbeveling (EU) 2017/146 van de Commissie van 21 december 2016 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van Aanbeveling (EU) 2016/1374; PB L 22 van 27.1.2017, blz. 65.

<sup>9</sup> Aanbeveling (EU) 2017/1520 van de Commissie van 26 juli 2017 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van de Aanbevelingen (EU) 2016/1374 en (EU) 2017/146; PB L 228 van 2.9.2017, blz. 19.

- (12) Voor een soepele werking van de interne markt is het essentieel is dat de rechtsstaat goed functioneert, omdat economische subjecten erop moeten kunnen rekenen dat zij voor de wet gelijk worden behandeld.
- (13) Eerbiediging van de rechtsstaat is van essentieel belang voor het wederzijds vertrouwen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, met name voor doeltreffende justitiële samenwerking in burgerlijke en handelszaken, die op wederzijdse erkenning is gebaseerd.
- (14) Het beginsel van loyale samenwerking tussen de staatsorganen is een grondwettelijke vereiste in een democratische rechtsstaat.
- (15) Om die redenen moet overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU worden vastgesteld dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat als een van de waarden als bedoeld in artikel 2 VEU,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

#### *Artikel 1*

Er bestaat een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat.

#### *Artikel 2*

De Raad beveelt aan dat de Republiek Polen binnen drie maanden na de kennisgeving van dit besluit de volgende maatregelen neemt:

- (a) de onafhankelijkheid en de legitimiteit van het Constitutioneel Hof als hoeder van de Poolse grondwet herstellen door erop toe te zien dat de rechters, de voorzitter en de vicevoorzitter ervan rechtsgeldig worden gekozen en benoemd, door de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 3 en 9 december 2015 volledig ten uitvoer te leggen, wat betekent dat de drie in oktober 2015 door de vorige legislatuur rechtsgeldig benoemde rechters hun ambt bij het Constitutioneel Hof kunnen opnemen en dat de drie door de nieuwe legislatuur zonder geldige rechtsgrondslag benoemde rechters dit ambt niet opnemen als zij niet rechtsgeldig gekozen zijn;
- (b) de uitspraken van het Constitutioneel Hof van 9 maart 2016, 11 augustus 2016 en 7 november 2016 bekendmaken en volledig uitvoeren;
- (c) ervoor zorgen dat de wet inzake het Hooggerechtshof, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken, de wet inzake de Nationale Raad voor Justitie en de wet inzake de Nationale School voor de rechterlijke macht worden gewijzigd om deze in overeenstemming te brengen met de vereisten wat betreft de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de scheiding der machten en de rechtszekerheid;
- (d) ervoor zorgen dat eventuele justitiële hervormingen worden voorbereid in nauwe samenwerking met de rechterlijke macht en alle belanghebbende partijen, met inbegrip van de Commissie van Venetië;

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

Dit besluit is gericht tot de Republiek Polen.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*